

### Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 – Qualitative Erhebung

Fuchs, Philipp; Feldens, Stefan; Kalvelage, Georg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fuchs, P., Feldens, S., & Kalvelage, G. (2020). *Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 – Qualitative Erhebung*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB564). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71236-9>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Deckblatt wird vom BMAS erstellt

- Titel, ggf. Untertitel
- BMAS Forschungsbericht xxx
- Monat, Jahr



# Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 – Qualitative Erhebung

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH  
Weinsbergstraße 190  
50825 Köln

INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG UND  
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Autoren:  
Dr. Philipp Fuchs  
Stefan Feldens  
Georg Kalvelage

Februar 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Kurzbeschreibung

Zum 1. Januar 2015 wurde in Deutschland per Gesetz ein flächendeckender Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt, der seither in drei Schritten auf nunmehr 9,35 Euro erhöht worden ist. Der Schwerpunkt der öffentlichen Diskussion und wissenschaftlichen Forschung fokussierte sich bisher vor allem auf Beschäftigungs- und Lohneffekte. Dagegen liegen zur Wirkungsweise des gesetzlichen Mindestlohns auf das Ausmaß und die Organisation von Schwarzarbeit sowie illegaler Beschäftigung kaum belastbare Informationen vor. Ziel der Studie ist es, den Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Schwarzarbeit sowie illegaler Beschäftigung mit qualitativen Methoden vertiefend zu beleuchten. Hierbei werden sowohl übergreifende als auch branchenspezifische Aspekte analysiert. Zu den untersuchten Branchen zählen das Gastgewerbe, die Fleischwirtschaft, die Kurier-, Express- und Paketdienste sowie das Wach- und Sicherheitsgewerbe. Sie zählen gemäß § 2a Absatz 1 des SchwarzArbG neben sieben weiteren Branchen zu den besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffenen Branchen. Im Rahmen der empirischen Untersuchung erwiesen sich spezifische Branchenstrukturmerkmale sowie Motivlagen beteiligter Personen- und Unternehmensgruppen als deutlich erklärungskräftiger als der gesetzliche Mindestlohn. Die Evidenz für systematische Zusammenhänge zwischen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dem Ausmaß an sowie der Ausgestaltung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung fällt auf Basis der Studienergebnisse letztlich sehr gering aus.

## Abstract

In Germany, a legal minimum wage of 8,50 Euro per hour was introduced in 2015. Since then it was gradually increased to the current level of 9,35 Euro. Whereas most of the existing literature deals with the effects on employment and economic activity, potentially resulting from minimum wage legislation, less is known about its relevance for unregistered work and illegal employment. Therefore, the aim of this study was to shed light on the minimum wage legislation's effects on the amount and organizational forms of unregistered work and illegal employment in Germany. By using qualitative research methods, profiles of four industries (hospitality sector; meat products industry; courier, express and parcel delivery; private security sector) were drawn up, giving insight into underlying mechanisms. Additionally, qualitative information was gathered from an overreaching perspective in order to evaluate the sector-specific results in a sound manner. The final results indicate that industry-specific factors and motivational aspects strongly related to specific groups of natural and legal persons have more explanatory power than the legal minimum wage. The study found no evidence for the minimum wage as a stand-alone explanatory factor for the amount and organizational forms of unregistered work and illegal employment.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>8</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>2. Bestandsaufnahme</b>	<b>13</b>
2.1 Mindestlohn	13
2.2 Mindestlohnumgehung	14
2.3 Schwarzarbeit	16
2.3.1 Begriffsbestimmung	16
2.3.2 Untersuchungen zum Phänomen der Schwarzarbeit	18
2.4 Illegale Beschäftigung	21
2.4.1 Begriffsbestimmung	21
2.4.2 Untersuchungen zum Phänomen der illegalen Beschäftigung	22
2.5 Kontrolle von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Mindestlohneinhaltung	23
2.6 Synthese der Bestandsaufnahme	29
<b>3. Methodik der empirischen Untersuchung</b>	<b>30</b>
<b>4. Ergebnisse der empirischen Untersuchung</b>	<b>32</b>
4.1 Ergebnisse der Branchenfallstudien	32
4.1.1 Kurier-, Express- und Paketdienste	32
4.1.2 Fleischwirtschaft	41
4.1.3 Wach- und Sicherheitsgewerbe	51
4.1.4 Gastgewerbe	62
4.2 Synthese der Ergebnisse der empirischen Untersuchung	72
<b>5. Schlussbetrachtung</b>	<b>79</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>82</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS	28
Tabelle 3.1:	Interviewte Akteure entlang der Analyseebenen	30
Tabelle 4.1:	Steckbrief der KEP-Branche in Nordrhein-Westfalen	33
Tabelle 4.2:	Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe	39
Tabelle 4.3:	Steckbrief der Fleischwirtschaft in Niedersachsen	43
Tabelle 4.4:	Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS in der Fleischwirtschaft	49
Tabelle 4.5:	Steckbrief des Wach- und Sicherheitsgewerbes in Thüringen	52
Tabelle 4.6:	Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS im Wach- und Sicherheitsgewerbe	60
Tabelle 4.7:	Steckbrief des Gastgewerbes in Sachsen	64
Tabelle 4.8:	Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS im Gastgewerbe	70

# Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDSW	Bundesverband der Sicherheitswirtschaft
BMF	Bundesfinanzministerium
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DEHOGA	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
et al.	et alia / und andere
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GewO	Gewerbeordnung
ggf.	gegebenenfalls
GZD	Generalzolldirektion
ISG	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
MiLoG	Mindestlohngesetz
Mrd.	Milliarde(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung
SGB	Sozialgesetzgebung
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
u. a.	unter anderem
V(S)E	Verdienst(-struktur-)erhebungen des Statistischen Bundesamtes
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel



# Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht die Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015. Während in Wissenschaft, Politik und Medien fortwährend und kontrovers über die möglichen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Quantität und Qualität von Beschäftigung sowie auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung diskutiert worden ist und diesbezüglich eine recht breite Studienlage existiert, liegen hinsichtlich der Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf das Ausmaß an und die Organisationsweisen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung als zwei wesentliche Komponenten schattenwirtschaftlicher Aktivitäten kaum Erkenntnisse vor.

Die wesentliche Zielsetzung des Forschungsvorhabens war es, zur Schließung dieser Forschungslücke beizutragen und zu analysieren, ob und inwiefern zwischen der Mindestlohngesetzgebung (MiLoG) einerseits und Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung andererseits Wirkungszusammenhänge existieren. Dabei wurden auch die mit dem MiLoG gestärkten Arbeitszeitdokumentationspflichten der Arbeitgeber und Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) berücksichtigt. Die Untersuchung von Wirkungszusammenhängen erfolgte sowohl auf einer übergreifenden als auch auf einer branchenspezifischen Ebene, um letztlich zu einem schlüssigen Gesamtbild gelangen zu können. Auf Branchenebene wurden mit der Kurier-, Express- und Paketdienstleistungsbranche, der Fleischwirtschaft, dem Wach- und Sicherheitsgewerbe sowie dem Gastgewerbe vier Wirtschaftsbereiche vertieft betrachtet, die gemäß § 2a Absatz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) neben sieben weiteren Wirtschaftsbereichen zu den besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffenen Branchen gezählt werden.

Die Studie basiert einerseits auf einer Bestandsaufnahme der relevanten inhaltlichen Bausteine (Mindestlohn, Mindestlohnumgehung, Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Kontrolle) und andererseits auf einem qualitativen Forschungsdesign, in dessen Mittelpunkt insgesamt 30 Interviews mit unterschiedlichen Akteuren und Funktionsträgern/innen (FKS, Verbände, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Betriebsräte und Beratungsstellen) standen. Die Interviews wurden zum Großteil zwischen November 2019 und Januar 2020 geführt und dienten der Informationsgenerierung auf branchenunabhängiger bzw. übergeordneter und branchenspezifischer Ebene. Den Schwerpunkt der empirischen Untersuchung bilden themenbezogene Portraits für die vier ausgewählten Branchen, die in Anlehnung an die Fallstudienstrategie (Ridder 2016; Yin 2014) erarbeitet wurden. Zusätzlich zum Interviewmaterial wurden zwecks Kontextualisierung auch sekundärstatistische Daten sowie existierende Studien und Reports ausgewertet. Die Ergebnisse der Branchenfallstudien wurden zusammen mit den Resultaten der übergreifenden Ebene in eine Synthese überführt.

Die Bestandsaufnahme beinhaltet vor allem die Darstellung des Forschungsstands und der konzeptionellen sowie gesetzlichen Annäherung an Rahmenbedingungen und Maßnahmen der Mindestlohnumgehung, Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Sie diene zugleich der systematischen Vorbereitung der empirischen Untersuchung. Im Rahmen der Bestandsaufnahme ließen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- Während die Mindestlohnumgehung in der bestehenden Forschung explizit aufgegriffen wird, stellen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung Themen dar, die bisher insbesondere im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn kaum explizit behandelt wurden.
- Praktiken der Mindestlohnumgehung sowie der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung sind quantitativ nur schwer zu messen, da sie sich der unmittelbaren Beobachtung und offiziellen statistischen Erfassung entziehen. Die Aussagekraft der existierenden Quantifizierungsversuche ist

relativ gering. Die Evidenz deutet aber darauf hin, dass sich einschlägige Verstöße insbesondere in lohnintensiven Dienstleistungsbereichen und in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen häufen.

- Zu den gängigsten Mindestlohnumgehungspraktiken zählen die manipulative Berechnung des Mindestlohns, lückenhafte Erfassung der Arbeitszeit, Arbeitsverdichtung, ungerechtfertigte Inanspruchnahme von gesetzlichen Ausnahmetatbeständen sowie der Rückgriff auf (Solo-) Selbständigkeit und Werkverträge.
- Zwar gibt es in der Wissenschaft keine allgemein anerkannte Definition von Schwarzarbeit, sowohl in der Literatur als auch per Gesetz stellen jedoch Steuer- und Abgabebetrag sowie Leistungsmissbrauch den Kern von Schwarzarbeitsdelikten dar.
- Illegale Beschäftigung steht de jure in Verbindung mit zahlreichen anderen gesetzlichen Bestimmungen und besteht im Kern aus der illegalen Beschäftigung von Ausländern/innen ohne Aufenthaltstitel, der illegalen oder rechtswidrigen Arbeitnehmerüberlassung sowie aus Verstößen gegen die Einhaltung von grundlegenden Arbeitsbedingungen.
- Die in einschlägigen Studien berichteten Mindestlohnumgehungspraktiken werden in der Regel nicht in den Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gesetzt. Mitunter existieren aber zwischen Mindestlohnumgehungspraktiken einerseits und Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung andererseits fließende Übergänge.
- In starkem Unterschied zu Mindestlohnumgehungspraktiken können Schwarzarbeitsdelikte aufgrund von Gewinn- und Nettolohnmaximierung sowohl im Interesse von Arbeitgebern als auch von Beschäftigten sein. Nicht immer, aber häufig, setzt Schwarzarbeit zumindest stillschweigende Kooperation zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern voraus. Die Motivations- und Anreizkonstellationen sind bei Mindestlohnumgehung und Schwarzarbeit folglich unterschiedlich gelagert.
- Die bestehende Forschung attestiert der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zwar verhaltenswirksame Effekte bezüglich der Nutzung einschlägiger Umgehungspraktiken, nicht aber hinsichtlich Delikten der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung.

Anhand der empirischen Untersuchung konnten folgende Ergebnisse gewonnen werden:

- Die Evidenz für systematische Zusammenhänge zwischen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dem Ausmaß an Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung fällt sehr gering aus. Als alleiniger Faktor übt der gesetzliche Mindestlohn keinen nennenswerten Einfluss auf diese beiden Formen schattenwirtschaftlicher Aktivitäten aus.
- Von den bislang eher moderat ausgefallenen Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns sind keine zusätzlichen verhaltenslenkenden Wirkungen ausgegangen.
- Spezifische Branchenstrukturmerkmale (z. B. niedrige Eintrittshürden, Subunternehmertum, hoher preislicher Wettbewerbsdruck) sowie personen- und unternehmensgruppenspezifische Motivations- und Anreizkonstellationen, bei der die Nettolohn- und Gewinnmaximierung vordergründig sind, erweisen sich im Vergleich zum gesetzlichen Mindestlohn als erklärungskräftigere Faktoren für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Vermittelt über derartige Faktoren können vom gesetzlichen Mindestlohn aber durchaus indirekte Effekte auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung ausgehen. Die Wirkrichtung ist dabei wiederum von der Konstellation und dem Zusammenwirken der vermittelnden Faktoren abhängig.
- Der gesetzliche Mindestlohn hat auf der operativen Ebene zwar zu einer Vereinfachung der Kontrollpraxis der FKS geführt, da seit dessen Einführung im Rahmen der Kontrollen eine allgemein verbindliche Lohnuntergrenze angelegt werden kann und für Arbeitgeber aus Branchen, die in § 2a SchwarzArbG gelistet sind, umfassendere Dokumentationspflichten der Arbeitszeiten bestehen. Unternehmen, die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung nutzen, setzen jedoch zwecks Verschleierung teilweise auf eine strategisch anmutende Unterlassung der Dokumentation

der Arbeitszeiten. Die Höhe der Bußgelder für eine fehlende Dokumentation fällt in diesen Fällen zu niedrig aus, um Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung die Profitabilität zu entziehen. Dementsprechend handelt es sich im Rahmen der vorliegenden Informationen aus dem von der FKS kontrollierten Hellfeld bei den erappten Unternehmen oftmals um „Wiederholungstäter“.

- Ein eigenständiger Einfluss auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung geht – mit Ausnahme des Gastgewerbes – von den Dokumentationspflichten gemäß MiLoG nicht aus.
- Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hatte zudem keine nennenswerten Auswirkungen auf das Ausmaß und die Organisationsformen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in den untersuchten Branchen. Eine Ausnahme bildet das Gastgewerbe, in dem die Dokumentationspflichten und Kontrollen in Verbindung mit der gesetzlichen Höchstarbeitszeit von zehn Stunden je Tag womöglich zu schwarzarbeitsreduzierenden oder -steigernden Anpassungen geführt haben könnte.
- Die Organisationsformen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sind branchenübergreifend eng mit den Motivations- und Anreizkonstellationen der mitwirkenden Parteien verbunden. Zwar trat eine ganze Bandbreite von Maßnahmen zu Tage, jedoch fußten die meisten bzw. gängigsten Varianten auf einem kooperativen Vorgehen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten. Im Rahmen kooperativ angelegter Konstellationen stellten zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern vereinbarte Zahlungen unter der Hand die gängigste Umsetzungsvariante von Schwarzarbeit dar.
- Hinsichtlich der Motive ist bei Arbeitgebern die schnelle Verfüg- und Abrufbarkeit von Personal und/oder die Gewinnmaximierung infolge einer systematischen Steuer- und Abgabenvermeidung vordergründig. Bei Beschäftigten resultieren insbesondere aus geltenden Verdienstgrenzen (sowie verfügbaren Zeitkapazitäten) erhöhte Anreize, den Nettolohn zusätzlich oder weitgehend in einer „unbürokratischen“ Art und Weise durch Schwarzarbeit zu maximieren. Insbesondere bei geringfügig Beschäftigten und Leistungsempfängern/innen, aber z. B. auch bei Studierenden, können derartige Anreize in erhöhtem Ausmaß zum Tragen kommen.
- Bezüglich der Betroffenheit von bzw. Mitwirkung an Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung lassen sich – mit Ausnahme der Fleischwirtschaft – auf Ebene der Beschäftigten- bzw. Personengruppen vor allem Personen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sowie Leistungsempfänger/innen nennen.
- Auf Basis der vorliegenden Informationen ist Schwarzarbeit insgesamt deutlich weiter verbreitet als illegale Beschäftigung. Diese Gewichtung unterscheidet sich bei den untersuchten Branchen teilweise in Abhängigkeit weiterer Faktoren, wobei die Fleischwirtschaft mit einer anteilig vergleichsweise hohen Bedeutung der illegalen Beschäftigung aus diesem Muster herausfällt.
- Als mögliche weitere Strategie, den Phänomenen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu begegnen, führen die interviewten Experten/innen recht einhellig die Notwendigkeit einer besseren Strafverfolgung sowie eine stärkere Ausschöpfung des Bußgeldrahmens in der Praxis an. Auch genannt wird die Durchführung von Informationskampagnen in den einschlägigen Herkunftsländern von ausländischen Arbeitnehmern/innen vor allem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Schließlich verweist die Arbeitnehmerseite auf die Stärkung von Tarifbindung und betrieblicher Mitbestimmung als wirksame Kontrollmechanismen.

Diese Ergebnisse sind aufgrund der schwierigen Erfassbarkeit der untersuchten Phänomene zwar vorsichtig zu interpretieren, zeigen aber nichtsdestotrotz grundlegende Muster auf, die mit weiteren Informationen gespiegelt wurden. Anknüpfungspunkte ergeben sich insbesondere für eine tiefergehende Erforschung der Themenkomplexe.

# 1. Einleitung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 stellte in Deutschland eine der zentralsten arbeitsmarktpolitischen Reformen in den letzten Jahrzehnten dar und wurde u. a. als „Großexperiment mit ungewissem Ausgang“ (Arni et al. 2014: 175) bezeichnet. Vor, während sowie nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden bzw. werden dessen (mögliche) Auswirkungen auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sowie das Ausmaß und die Qualität der Beschäftigung kontrovers diskutiert (z. B. Wirtschaftsdienst Heft 6/2014; Mindestlohnkommission 2016, 2018). Bisher kaum erschlossen ist hingegen die Frage nach der Wirkungsweise des gesetzlichen Mindestlohns auf das Ausmaß und die Organisationsformen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Das vorliegende Forschungsvorhaben soll dazu beitragen, diese Forschungslücke zu schließen. Im Vordergrund stehen dabei folgende Fragestellungen:

- Welche Auswirkungen hatten die Einführung des Mindestlohns sowie dessen darauffolgende Anpassungen auf die Entwicklung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in Deutschland?
- Haben die erhöhten Dokumentationspflichten und Kontrollen im Zuge der Einführung des Mindestlohns eine Rolle gespielt für die Entwicklung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung?
- Wie stellen sich die Entwicklungen in ausgewählten Branchen dar, die nach § 2a des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) als besonders stark von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen gelten? Gibt es dort einzelne Gruppen von Beschäftigten, die in besonderer Weise von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen sind?
- Welche Organisationsformen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung lassen sich identifizieren? Haben sich diese durch die Einführung und stufenweise Erhöhung des Mindestlohns sowie den damit verbundenen Kontrollen und Dokumentationspflichten verändert? Welche Unterschiede lassen sich diesbezüglich in einzelnen Branchen und Regionen beobachten?

Die Fragestellungen sollen mithilfe qualitativer Methoden (v. a. Interviewdaten) untersucht werden, wobei mit der Untersuchung übergreifender bzw. gesamtwirtschaftlicher und branchenspezifischer Zusammenhänge zwei verschiedene Analyseebenen in den Blick genommen werden. Eine Besonderheit der Studie besteht dabei in der Erstellung themenbezogener Branchenportraits, für welche sekundärstatistisches Material mit dem selbst erhobenen Interviewmaterial verknüpft wird. Gegenstand dieser Portraits sind die Fleischwirtschaft, Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen, das Gastgewerbe sowie das Wach- und Sicherheitsgewerbe. Neben sieben weiteren Wirtschaftsbereichen zählen sie gemäß § 2a Absatz 1 SchwarzArbG zu den vergleichsweise besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffenen Branchen. Anspruch der Studie ist die Verdichtung der Daten zu einem schlüssigen Gesamtbild, das letztlich eine plausible Einordnung des Zusammenhangs zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Schwarzarbeit sowie illegaler Beschäftigung ermöglichen soll und Impulse für weitere Forschungsarbeiten liefern kann. Eine Quantifizierung von Entwicklungen ist hingegen mit qualitativen Methoden nicht möglich und somit ausdrücklich nicht Gegenstand der Arbeit.

Der vorliegende Bericht gliedert sich inhaltlich wie folgt: Zunächst wird eine Bestandsaufnahme zu den wichtigsten Themen „Mindestlohn“, „Mindestlohnumgehung“, „Schwarzarbeit“, „illegale Beschäftigung“ sowie „Kontrolle von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Mindestlohneinhaltung“ vorgenommen. Sie repräsentieren die wichtigsten Analysebausteine der Studie und bedürfen als solche einer systematischen Erschließung, welche zum Abschluss des Kapitels in eine kurze Synthese mündet (vgl. Kapitel 2). Danach wird mit der sog. Fallstudienstrategie

(Ridder 2016; Yin 2014) die methodische Anlage der Studie für die empirische Erforschung der Zusammenhänge kurz erläutert (vgl. Kapitel 3). Anschließend werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung ausführlich auf der Branchenebene dargelegt und abschließend unter Einbezug der Erkenntnisse der übergreifenden Ebene in eine Synthese überführt, bei der zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert sowie eine Einordnung der Einzelfälle in die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Ebene vorgenommen wird (vgl. Kapitel 4). Im Fazit der Arbeit werden der Gang der Arbeit rekapituliert, zentrale Ergebnisse gesichert und mögliche Implikationen für zukünftige Forschungsarbeiten diskutiert (vgl. Kapitel 5).

## 2. Bestandsaufnahme

Aufgrund der hohen Kontextabhängigkeit (z. B. Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und ihren institutionellen Verfasstheiten, Branchendifferenzen) und rudimentären Erforschung der in dieser Studie interessierenden Sachverhalte ist es zunächst sinnvoll, die wichtigsten Analysebausteine einzuordnen und den einschlägigen Forschungsstand darzulegen. Hierdurch soll der/die Leser/in zum einen eine gewisse Klarheit über die wesentlichen zu untersuchenden Phänomene der Studie erlangen und zum anderen ein Gefühl für Abgrenzungen und Zusammenhänge zwischen ihnen entwickeln können. Den Rahmen für die nun folgende begriffliche Annäherung bilden zuvorderst der deutsche Kontext, einschlägige rechtliche Bestimmungen sowie existierende Forschungsergebnisse, wobei diesbezüglich weniger die mittlerweile sehr umfangreiche Mindestlohnforschung per se angesprochen wird. Vielmehr wird innerhalb dieses Forschungsfeldes vor allem auf die weniger zahlreichen Studien zur Mindestlohnumgehung, Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung sowie zur Kontrolle von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Mindestlohneinhaltung eingegangen.

### 2.1 Mindestlohn

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 ist Deutschland von einem sektoralen Mindestlohn- in ein universelles Mindestlohn-Regime gewechselt (Schulten 2014: 3-9). Damit zählt Deutschland gegenwärtig zu den 22 EU-Mitgliedstaaten, in denen ein flächendeckender Mindestlohn gilt (Schulten/Lübker 2019).<sup>1</sup> Im Vorfeld der Einführung wurde in Politik und Wissenschaft vor allem über die „angemessene“ Höhe des Mindestlohns und die mit ihr verbundenen Beschäftigungseffekte debattiert (z. B. Brenke/Müller 2013; ifo Schnelldienst, Heft 6/2008; Journal of Labour Market Research, 45 (3) 2012; Mindestlohnkommission 2018: 85; Schuster 2013; Wirtschaftsdienst Heft 6/2014). „Das Ausmaß des von einigen Ökonomen[innen] befürchteten Beschäftigungsverlustes hängt primär von der Höhe des Mindestlohns und dem Ausmaß der Betroffenheit ab. Die Größenordnung des Beschäftigungsverlustes kann letztlich nur empirisch bestimmt werden. Die Reaktionen der betroffenen Betriebe sind nur ex post zu quantifizieren“ (Bellmann et al. 2015: 3).

Die Einstiegshöhe des gesetzlichen Mindestlohns lag in Deutschland brutto bei 8,50 Euro pro Stunde. Gemäß des Mindestlohngesetzes (MiLoG) sind regelmäßige Anpassungen der Höhe vorgesehen, denen Empfehlungen der Mindestlohnkommission vorausgehen. Bislang erfolgten drei Anpassungen: 2017 ist der Mindestlohn auf 8,84 Euro und 2019 auf 9,19 Euro erhöht worden. 2020 erfolgte eine weitere Anhebung auf 9,35 Euro pro Stunde. Bereits vor dem Inkrafttreten des allgemeinverbindlichen Mindestlohns gab es in Deutschland tariflich ausgehandelte branchenspezifische Mindestlöhne, deren Höhe den gegenwärtig flächendeckenden Mindestlohn jeweils überschreitet. Hierzu zählen z. B. die Abfallwirtschaft, das Bauhauptgewerbe, die Pflegebranche<sup>2</sup> sowie verschiedene Gewerke des Handwerks (z. B. Dachdecker, Maler- und Lackierer-, Gebäudereinigerhandwerk) (Amlinger et al. 2016: 12-13; Bosch/Weinkopf 2012; Hans-Böckler-Stiftung 2019).

<sup>1</sup> In Österreich, Italien, Zypern, Dänemark, Schweden und Finnland gibt es bisher kein Gesetz für einen flächendeckenden Mindestlohn.

<sup>2</sup> In der Pflegebranche wurden die Mindestentgelte bislang nicht im Rahmen von Tarifvertragsverhandlungen ausgehandelt, sondern vom BMAS auf der Grundlage von Beschlüssen einer paritätisch besetzten Pflegekommission festgelegt (sog. Kommissionslösung). Das am 29. November 2019 in Kraft getretene Pflegelöhneverbesserungsgesetz regelt nunmehr auch eine sog. pflegebranchenspezifische Tarifvertragslösung.

In regionaler Hinsicht waren zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns in Deutschland zuvorderst die ostdeutschen Bundesländer betroffen (Amlinger et al. 2016: 4-5; Kalina/Weinkopf 2018: 3-4; Mindestlohn-kommission 2018: 9, 46-67; Statistisches Bundesamt 2016; Stechert 2018: 44-46). Dort ist auch die betriebliche Betroffenheit durch die Einführung des Mindestlohns vergleichsweise am stärksten gewesen (Bellmann et al. 2015: 4-7). Branchenbezogen hatte die Einführung des Mindestlohns – gemessen am damaligen Lohngefüge – z. B. im Taxigewerbe, Garten- und Landschaftsbau, Friseurhandwerk, Wach- und Sicherheitsgewerbe, in der Landwirtschaft und Gastronomie sowie bei Post-, Kurier- und Expressdiensten besonders ausgeprägte Wirkungen (Amlinger et al. 2016: 9-12; Kalina/Weinkopf 2018: 11-12; Mindestlohnkommission 2018: 43-46). Hinsichtlich der Branchen sind etwaige anfängliche Übergangsregelungen zu berücksichtigen. So waren bis einschließlich 2016 im Rahmen bundesweit geltender Tarifverträge Unterschreitungen des Mindestlohns möglich. Hiervon Gebrauch machten z. B. die Fleischindustrie und das Friseurhandwerk (Mindestlohnkommission 2018: 20). Blickt man auf die Beschäftigungsformen, dann waren Minijobs und Teilzeitbeschäftigung in Deutschland besonders stark vom Mindestlohn betroffen (Amlinger 2016: 5-6; Arni et al. 2014: 152, 175; Bruttel et al. 2017: 475-477).

Erste Untersuchungen zur Beschäftigungswirkung des Mindestlohns ergaben, dass es bisher für Deutschland keine eindeutigen und auffällig starken Effekte gegeben hat (z. B. Zilius/Bruttel 2018; Bonin et al. 2018; Bossler et al. 2018; Bossler/Möller 2018; Mindestlohnkommission 2018: 85-124). Somit stellt sich für Deutschland zum derzeitigen Kenntnisstand eine vergleichbare Evidenz ein, wie sie sich aus Meta-Studien im internationalen Kontext ergibt, denn auch für viele andere Länder ergibt sich kein klares Bild über kausale Zusammenhänge zwischen der Einführung eines Mindestlohns und Veränderungen des Beschäftigungsniveaus sowie anderer wichtiger volkswirtschaftlicher bzw. arbeitsmarktpolitischer Indikatoren (Boockmann 2010; Neumark/Wascher 2008; Neumark 2017). Für Deutschland ist aber zu berücksichtigen, dass sich alle bisherigen Untersuchungen auf einen vergleichsweise kurzen und wirtschaftlich robusten Zeitraum erstrecken. „Stresstests für den gesetzlichen Mindestlohn stehen dementsprechend noch aus“ (Stechert 2018: 50).

## 2.2 Mindestlohnumgehung

In rechtlicher Hinsicht dürfte es bei einer vollständigen Umsetzung bzw. Gesetzeskonformität – in diesem Zusammenhang wird auch der Begriff „Compliance“ verwendet – unterhalb des festgelegten Mindestlohnlevels keine Nachfrage und kein Angebot an Arbeit geben. Zur quantitativen Schätzung der (Nicht-)Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns können für Deutschland vor allem die Verdiensterhebungen (VE) und Verdienststrukturerhebungen (VSE) des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2017a, 2017b, 2018, 2020) sowie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) (Fedorets et al. 2019, 2020; Pusch 2018a, 2018b) herangezogen werden. Zwischen beiden Erhebungen bestehen grundlegende konzeptionelle Unterschiede, u. a. in Bezug auf die Stichprobenziehung, den abgebildeten Personenkreis und die Erhebung von Lohn und Arbeitszeit (Dütsch et al. 2017). In der Folge unterscheiden sich auch die Schätzungen der Nichteinhaltung des Mindestlohns sowie deren Aussagekraft recht stark voneinander (Mindestlohnkommission 2018: 62-67). Gemäß den vorläufigen Ergebnissen der aktuellsten VSE (Statistisches Bundesamt 2020), bei der 60.000 Betriebe zu Angaben verpflichtet waren, weist die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse mit einem rechnerischen Stundenverdienst unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns eine rückläufige Tendenz auf. Wurde 2015 noch ein Wert in Höhe von etwa 1,01 Mio. ermittelt, belief sich die Zahl 2018 „nur“ noch auf rund 0,51 Mio. In den aktuellsten Berechnungen des SOEP, das im Unterschied zur VE und VSE auf Personen- bzw. Haushaltsangaben basiert, wurden für das Jahr 2018 drei verschiedene Varianten ermittelt. Die Zahl der in Haupttätigkeiten unterhalb des Mindestlohns bezahlten Beschäftigten reichte demnach von 0,75 Mio. (Variante: *direkt abgefragter* Stundenlohn) über 2,42 Mio. (Variante: *errechneter*

vertraglicher Stundenlohn) bis zu 3,76 Mio. (Variante: *errechneter tatsächlicher* Stundenlohn) (Fedorets et al. 2020). Wie bei den VE des Statistischen Bundesamts für die Jahre 2015 bis 2017 zeigt sich auch bei den SOEP-Schätzungen, dass sich die Zahl der unterhalb des Mindestlohns vergüteten Beschäftigten zunächst zwischen 2015 und 2016 reduziert, aber danach zwischen 2016 und 2017 mit der ersten Anhebung des Mindestlohns wieder erhöht hat. Während dieser Trend laut den aktuellsten Daten der VSE im Jahr 2018 – d. h. im Zuge einer erneuten Erhöhung des Mindestlohns – gebrochen wurde, hat sich die Zahl der betreffenden Personen in Haupttätigkeiten gemäß zwei der drei bei den SOEP-Berechnungen zugrunde gelegten Lohnkonzepten seit 2016 stetig erhöht (Fedorets et al. 2019, 2020). Unabhängig von der Datenquelle und trotz unterschiedlich hoher Schätzwerte wird deutlich, dass die Nichteinhaltung („Non-Compliance“) des Mindestlohns ein recht weit verbreitetes Phänomen zu sein scheint. Geringfügig Beschäftigte sowie Erwerbstätige im Dienstleistungssektor sind dabei gemäß verschiedener SOEP-Auswertungen besonders stark von Mindestlohnunterschreitungen betroffen (Fedorets et al. 2019: 487-488; Fedorets et al. 2020: 96-97; Mindestlohnkommission 2018: 67; Pusch 2018a, 2018b; Pusch/Seifert 2017).

Relevante Erkenntnisse zu Umgehungspraktiken resultieren aus einigen wenigen Studien, in denen auch oder ausschließlich qualitative Methoden zum Einsatz gekommen sind (z. B. Bosch et al. 2018; Glemser et al. 2017; Koch et al. 2018; von der Heiden/Himmelreicher 2018). Im Jahr 2011 und somit vor der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns ist eine umfassende Evaluationsrunde zu den Wirkungen sektoraler Mindestlöhne in acht Branchen abgeschlossen worden (Bosch/Weinkopf 2012). In den einschlägigen Studien wurden u. a. diverse Umgehungsstrategien und etwaige Verstöße offengelegt. Auf Basis einer Auswertung dieser Ergebnisse gelangten Böhlke/Schulten (2014) zu „fünf grundlegenden Umgehungsmustern“. Nach Sichtung der Ergebnisse der zeitlich darauffolgenden und sich auf den allgemeinverbindlichen Mindestlohn beziehenden Publikationen benennt die Mindestlohnkommission (2018) in ihrem zweiten Bericht insgesamt sieben verschiedene Umgehungspraktiken. Beide Systematisierungen fallen ähnlich aus und implizieren, dass die Umgehung der Mindestlohnregelungen (bzw. die Verschleierung von Verstößen) „eingespielten Systemen“ folgt (Büttner 2015: 48). Folgende – nicht notwendigerweise erschöpfende – Typen von Mindestlohnumgehungspraktiken, die sich mitunter im gesetzlichen Graubereich bewegen, lassen sich auf der Grundlage der Systematisierungen benennen:

- *Manipulative Berechnung des Mindestlohns:* Arbeitgeber nutzen unterschiedliche Entgeltbestandteile und sonstige Leistungen (z. B. Sachbezüge, Trinkgelder, Zusatzleistungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld) für die Bemessung des zu zahlenden Lohns, dessen kalkulierte Höhe dann letztlich effektiv unterhalb des gesetzlichen Mindestlohnlevels bleibt. Diese Umgehungsstrategie spielt in relativ vielen Branchen eine Rolle.
- *Lückenhafte Erfassung der Arbeitszeit:* In der Dokumentation der Arbeitszeiten durch die Arbeitgeber besteht eine Diskrepanz zwischen der tatsächlich geleisteten und dokumentierten bzw. offiziell ausgewiesenen Arbeitszeit. Aus Beschäftigtensicht ist diese Umgehungspraxis zumeist gleichbedeutend mit der Ableistung unbezahlter Überstunden, welche letztlich die Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns zur Folge hat. Auch diese Umgehungsstrategie wird in recht vielen Branchen angewendet.
- *Arbeitsverdichtung:* Unrealistisch hohe Leistungsvorgaben – mitunter auch in Kombination mit Arbeitszeitverkürzungen – sind der Hebel dieser Umgehungsvariante. Das hierbei häufig in Stückzahlen festgelegte Arbeitspensum (z. B. zu reinigende Zimmer, zuzustellende Pakete) kann innerhalb des vergüteten Zeitfensters dann nur unter Mehrarbeit bewerkstelligt werden. Da somit effektive Vergütung und Arbeitszeit divergieren, ist eine Mindestlohnunterschreitung die Folge.
- *Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von gesetzlichen Ausnahmetatbeständen:* Das MiLoG sieht z. B. für bestimmte Praktikanten/innen eine Ausnahmeregelung vor. Hierdurch eröffnet sich die



Möglichkeit, regulär Beschäftigte als Praktikanten/innen und somit unterhalb des Mindestlohns zu vergüten.

- *(Solo-)Selbständigkeit und Werkverträge*: Während der Mindestlohn für selbständige Werkvertragsnehmer/innen keine Gültigkeit besitzt, sind Beschäftigte eines Werk- bzw. Subunternehmens zur Verrichtung des in Auftrag gegebenen Werks mit dem gesetzlichen Mindestlohn zu vergüten. Aus den Anreizen zur (Solo-)Selbständigkeit und der hiermit verbundenen Möglichkeit zur freien Kalkulation der Stundenlöhne oder den opaken Verflechtungen zwischen Auftraggebern/innen und (un-)mittelbaren Auftragnehmern/innen resultieren Einfallstore zur Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns. Insbesondere Branchen mit ausgeprägten Subunternehmensstrukturen gelten als anfällig für diese Umgehungsform.
- *Bilateral vereinbarte Bezahlung unterhalb des Mindestlohns*: Zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten wird ein Lohn vereinbart, dessen Höhe unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt. Aufgrund von Unwissenheit, Sanktionsgefahr oder Übereinstimmung wird der gesetzeswidrige Lohn von den Beschäftigten hingenommen bzw. akzeptiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese zunächst sehr offensichtliche und explizite Umgehungsform oftmals durch manipulierte Verträge und Aufzeichnungen angemeldeter Arbeitnehmer/innen verschleiert wird.

Neben den bereits erwähnten Umgehungsformen wurden von Koch et al. (2018) auch einschlägige Rahmenbedingungen und Motivationslagen identifiziert. Grundsätzlich sind Umgehungsversuche mit „materiellen Interessen“ verbunden, d. h. unter einem gegebenen Arbeitseinsatz besteht die Absicht zuvorderst in der Minimierung der effektiv auszahlenden Löhne. Die Autoren differenzieren zwischen drei verschiedenen Konstellationen: Ausgangspunkt der ersten Konstellation ist ein hohes Arbeitsangebot, welches sich insbesondere aus gering qualifizierten und/oder geringfügig entlohnenden Arbeitskräften zusammensetzt. Die zugunsten der arbeitsnachfragenden Betriebe ausfallenden Machtasymmetrien können Arbeitgeber dann verstärkt dazu verleiten, Mindestlohn Umgehungsstrategien zu verfolgen. In der zweiten Konstellation stehen Betriebe im Vordergrund, die sich in einer ungünstigen wirtschaftlichen Situation befinden und für die eine Entlohnung gemäß Mindestlohn zu einer Verschärfung der Situation führen würde. Da die Existenzsicherung auf legalem Wege der Lohnzahlung kaum zu gewährleisten ist, kommen Umgehungspraktiken als „Notlösung“ zum Einsatz. Bei der dritten Konstellation haben Arbeitgeber und Beschäftigte ein gemeinsames Interesse an Nicht-Konformität. Während Beschäftigte durch höhere Einkommensmöglichkeiten motiviert sind, steht für Arbeitgeber die Erzielung höherer Erträge (bzw. Minimierung der Lohn- und Lohnnebenkosten) im Vordergrund. Die in diesen Fällen oftmals mit Schwarzarbeit gleichzusetzende Mindestlohnunterschreitung fußt folglich auf einem kooperativen Vorgehen. In der Studie wird daher festgehalten, dass „Schwarzarbeit vor allem dann eine gängige Praxis [ist], wenn beide Seiten – Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – davon profitieren (und wenn beide Seiten diese einvernehmlich wünschen)“ (Koch et al. 2018: 119).

## 2.3 Schwarzarbeit

### 2.3.1 Begriffsbestimmung

Im wissenschaftlichen und juristischen Kontext existiert keine allgemeingültige Definition von Schwarzarbeit, d. h. sowohl zwischen konzeptionellen Überlegungen als auch zwischen Legaldefinitionen existieren je nach Erkenntnisinteresse und Länderkontext gewisse Unterschiede. Für die Gesetzgebung in Deutschland ist die Legaldefinition nach § 1 Abs. 2 SchwarzArbG wesentlich (vgl. hierzu auch die Ausführungen weiter unten). Zusätzlich erschwert wird der wissenschaftliche Zugang zum Phänomen Schwarzarbeit dadurch, dass es keine offizielle und verlässliche Statistik zum Ausmaß und zu den Erscheinungsformen gibt bzw. geben kann, da die bewusste Verschleierung und

somit ausbleibende Meldung bzw. Erfassung gerade zu den Wesensmerkmalen von Schwarzarbeit zählen. Schwarzarbeit entzieht sich somit der direkten Beobachtung (Boockmann et al. 2010: 9-15; EU-Kommission 2017: 1-5; Kirchner et al. 2013: 293-294; Schneider/Boockmann 2018: 5).

Schneider/Boockmann (2018) begreifen Schwarzarbeit als einen Bestandteil der weitergefassten schattenwirtschaftlichen Aktivitäten: „[...] Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit [sind] zu unterscheiden. Unter Schwarzarbeit sind Tätigkeiten zu verstehen, die im Prinzip auch legal ausgeübt werden könnten, die jedoch den öffentlichen Stellen nicht gemeldet werden, damit keine Steuern und Sozialbeiträge gezahlt werden müssen. Die Schattenwirtschaft umfasst neben der Schwarzarbeit noch weitere Tätigkeiten“ (Schneider/Boockmann 2018: 5). Zu diesen weiteren Tätigkeiten zählen aus Perspektive der Autoren insbesondere die illegale Arbeitnehmerüberlassung und illegale Ausländerbeschäftigung, die als Tatbestände de jure unter die „illegale Beschäftigung“ fallen (vgl. hierzu Kapitel 2.4). Daneben berücksichtigen die Autoren auch per se hochkriminelle Aktivitäten wie z. B. Drogenhandel. Kirchner et al. (2013) subsumieren unter Schwarzarbeit „jene produktiven Tätigkeiten [...], die erstens ein Arbeitseinkommen schaffen, zweitens an sich legal sind und drittens den Behörden nicht gemeldet werden, beispielsweise um Abgaben zu hinterziehen oder behördliche und gesetzliche Regeln wie Gesundheitsvorschriften oder Mindestlöhne zu umgehen“ (Kirchner et al. 2013: 293). Die EU-Kommission versteht Schwarzarbeit als „jedwede Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind“ (EU-Kommission 2018: 1). Ferner wird Schwarzarbeit in „drei Grundkategorien“ zerlegt: Die erste Variante ist die im Geschäfts- bzw. Arbeitsumfeld ausgeübte Schwarzarbeit, die sich durch eine vollständige oder teilweise Vergütung der Arbeitszeit ohne offizielle Meldung und Erfassung bzw. Dokumentation auszeichnet. Die beiden anderen Typen bestehen in der „Schwarzarbeit durch Selbständige“ und der – in Deutschland bis zu einem gewissen Ausmaß nicht illegalen – „Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen an Nachbarn, Familienangehörige, Freunde oder Bekannte“ (EU-Kommission 2018: 2). Ein vierter Grundtyp ließe sich mit zumeist in privaten Haushalten erbrachten und über Freundschaftsdienste und Nachbarschaftshilfe hinausgehende (Dienst-)Leistungen hinzufügen, wofür privat eingesetzte Pflegekräfte oder Haushaltshilfen oft genannte Beispiele wären (hierzu z. B. Enste/Heldmann 2017).

Im Rahmen der vorliegenden Studie interessiert ausschließlich die im Geschäfts- bzw. Arbeitsumfeld ausgeübte Schwarzarbeit. Hochkriminelle Geschäftsaktivitäten als Bestandteil der weiter gefassten Schattenwirtschaft werden hierbei nicht betrachtet. Bei der Ausübung von Schwarzarbeit gelten folglich nicht die Tätigkeiten als illegal, sondern die Art und Weise ihrer Ausübung. Kurzum: Nicht das „Was“, sondern das „Wie“ der Ausübung ist bei der Identifizierung von Schwarzarbeit wesentlich. Bei Schwarzarbeit wird in Deutschland zuvorderst durch die Verletzung von Melde-, Dokumentations- und/oder Beitrags- bzw. Abgabepflichten gegen das Gesetz verstoßen. Das SchwarzArbG, das seit 2004 existiert, beinhaltet die für Deutschland wesentliche Legaldefinition von Schwarzarbeit. Gemäß § 1 Abs. 2 SchwarzArbG liegt diese vor, wenn:

- ein Arbeitgeber seine Arbeitnehmer/innen unter Missachtung sozialversicherungsrechtlicher Melde-, Dokumentations- und Abgabepflichten beschäftigt (*Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen*),
- ein Arbeitgeber seine Arbeitnehmer/innen unter Missachtung steuerrechtlicher Melde-, Dokumentations- und Abgabepflichten beschäftigt (*Steuerhinterziehung*),
- ein/e Empfänger/in von Sozialleistungen (z. B. Arbeitslosengeld I oder II) eine Beschäftigung aufnimmt, die er/sie den zuständigen Leistungsträgern nicht gemeldet hat (*Leistungsmissbrauch*),
- eine Person ein Gewerbe ohne Gewerbeanmeldung (*gewerberechtliche Verstöße*) oder ein Handwerk ohne Eintrag in die Handwerksrolle ausübt (*handwerksrechtliche Verstöße*).

Das SchwarzArbG definiert folglich „vier Grundtatbestände“, wobei gewerberechtliche und handwerksrechtliche Verstöße „üblicherweise im allgemeinen Sprachgebrauch – soweit Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gezahlt wurden – nicht direkt zur Schwarzarbeit hinzugezählt werden“ (Weiß 2008: 32).

Sowohl konzeptionell als auch praktisch sind Mindestlohnumgehung und Schwarzarbeit relativ eng miteinander verbunden und daher mitunter nicht trennscharf auseinander zu halten. Nichtsdestotrotz erscheint eine gewisse Differenzierung für die Erforschung der interessierenden Sachverhalte notwendig. Auf Ebene der Betriebe lassen sich im Sinne der betrieblichen Devianz zwei grundlegende Typen unterscheiden: einerseits Betriebe, die den gesetzlichen Mindestlohn unterschreiten wollen und daher zwar unfaire, aber gerade noch legale Wege der Mindestlohnumgehung bemühen und andererseits Unternehmen, die die Abführung von Steuern und Sozialabgaben vermeiden wollen und deshalb auf illegale Praktiken der Schwarzarbeit zurückgreifen. Mindestlohnumgehungspraktiken bewirken – wie in Kapitel 2.2 beschrieben – im Regelfall eine Mindestlohnunterschreitung innerhalb eines gemeldeten bzw. regulären Arbeitsverhältnisses, wobei nicht entlohnte Arbeitszeit- und/oder Aufgabenerweiterungen besonders häufig als Hebel eingesetzt werden. Eine zusätzliche und am gemeldeten bzw. regulären Arbeitsverhältnis vorbeigehende Bezahlung für die geleistete Mehrarbeit – im Volksmund häufig auch Zahlungen „unter der Hand“ genannt – erfolgt hierbei aber nicht. Folglich sind die Beschäftigten die finanziell geschädigte und die Betriebe die finanziell profitierende Partei. Das arbeitgeberseitige Motiv der Mindestlohnunterschreitung bestimmt maßgeblich das betroffene – und wohl nicht selten konfliktgeladene und machtasymmetrische – Beschäftigungsverhältnis. Anders stellt sich die Lage bei Schwarzarbeit dar. Bei einer Vermeidung von Steuerzahlungen und Sozialabgaben profitieren in finanzieller Hinsicht in Konsequenz missachteter Melde-, Dokumentations- und Zahlungspflichten nicht nur Arbeitgeber, sondern potenziell auch Arbeitnehmer/innen. Die Lohnzahlung erfolgt bei Schwarzarbeit entweder in ergänzender oder in vollumfänglicher Form außerhalb eines gemeldeten bzw. regulären Arbeitsverhältnisses. Einerseits kann der ausgezahlte Betrag durchaus der Mindestlohnhöhe entsprechen oder diese sogar übersteigen. Andererseits ist es denkbar, dass eine geringere Entlohnung seitens der Beschäftigten auf Akzeptanz stößt, da z. B. die bar bezogene Zahlung höher ausfällt als der „reguläre“ Nettostundenlohn und/oder die schwarz geleistete Arbeit von der tätigkeitsausübenden Partei als schnelle, unkomplizierte und/oder zusätzliche Verdienstmöglichkeit wahrgenommen wird. Im Unterschied zu den gängigsten Praktiken der Mindestlohnumgehung ist für die Ausübung von Schwarzarbeit in Anlehnung an Koch et al. (2018) in aller Regel ein Mindestmaß an Kooperation zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten notwendig. Diese Facette kommt auch in der einschlägigen Definition von Feld/Larsen (2012) zum Tragen, der zufolge sich „Nachfrager und Anbieter“ über die Ausübung von Schwarzarbeit „einig“ sein müssten (Feld/Larsen 2012: 18). Ergebnisse des Eurobarometers 2013 stützen diese Ansicht: Europaweit führten die Befragten den „beiderseitigen Profit“ mit Abstand am häufigsten als Beweggrund für die Ausübung von Schwarzarbeit an (Anteil: 50 Prozent) (Enste 2017: 21). Zu dieser Konzeption passt auch der Verzicht auf Akteurszuschreibungen in der Legaldefinition von Schwarzarbeit, wodurch die (Haupt-)Verantwortlichkeit für die Ausübung von Schwarzarbeit offengelassen wird (Weiß 2008: 33).

### 2.3.2 Untersuchungen zum Phänomen der Schwarzarbeit

Über das quantitative Ausmaß an Schwarzarbeit liegen keine belastbaren Daten, sondern lediglich grobe Schätzungen vor. Die einschlägigen Studien können nur bedingt miteinander verglichen werden, da sie recht unterschiedliche Definitionen von Schwarzarbeit und uneinheitliche methodische Herangehensweisen verwenden (Boockmann et al. 2010; Kirchner et al. 2013; Kirchgässner 2017; Medina/Schneider 2018).

Zur Ursachenidentifizierung und Quantifizierung von Schwarzarbeit wird häufig auf die Beiträge von Schneider (z. B. 2015, 2016) sowie Schneider/Boockmann (z. B. 2015, 2018) rekurriert. Dort zählen z. B. die Regulierungsdichte, die Qualität der Institutionen, das Wirtschaftswachstum, das Arbeitslosigkeits- und Erwerbstätigkeitsniveau, das Lohnsteueraufkommen sowie der Bargeldumlauf zu den auf schattenwirtschaftliche Aktivitäten Einfluss nehmenden Faktoren. Der Mindestlohn wird indirekt in Form der gesetzlichen Regulierung als schattenwirtschaftssteigernde Variable berücksichtigt. Dementsprechend wurde in der Schätzung für das Jahr 2015 von einem mindestlohninduzierten Anstieg der Schattenwirtschaft ausgegangen: „Der am 1. Januar 2015 eingeführte Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro wird die Schattenwirtschaft nach den Modellrechnungen um 1,5 Mrd. Euro erhöhen“ (Schneider/Boockmann 2015: 25). Insgesamt wurde die für die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns zusätzlich erforderliche Lohnsumme auf 17 Mrd. Euro geschätzt, wovon wiederum sieben Mrd. Euro auf besonders schwarzarbeitsanfällige Tätigkeitsfelder entfielen. Bezieht man sich auf den mindestlohninduzierten Anstieg der Schattenwirtschaft in Höhe von 1,5 Mrd. Euro, dann beträgt der „Umgehungsanteil“ rund 21 Prozent. Folglich wechselt „nur ein kleiner Teil der von den Mindestlöhnen betroffenen Jobs [...] in die Schattenwirtschaft“ (Schneider/Boockmann 2015: 29). Bereits zu einem früheren Zeitpunkt kam Schneider (2008) auf Basis einer Schätzung zu dem recht plakativen Ergebnis, dass eine „flächendeckende Einführung von Mindestlöhnen in einer Höhe zwischen 7,50 und 8,50 Euro pro Stunde [...] die Schattenwirtschaft am kräftigsten ansteigen lassen“ würde (Schneider 2008: 32). Insgesamt ergab die Schätzung für 2015, dass die Schattenwirtschaft zu rund zwölf Prozent am offiziellen Bruttoinlandsprodukt Deutschlands beiträgt (Schneider/Boockmann 2015: 21-23). In der aktuellsten Schätzung für das Jahr 2018 (Schneider/Boockmann 2018) wird der schattenwirtschaftliche Anteil am Bruttoinlandsprodukt Deutschlands auf knapp zehn Prozent geschätzt. In einem Vergleich zwischen 20 OECD-Ländern belegt Deutschland gemessen an der Höhe des Quotenwerts den achten Rang, d. h. in sieben Ländern liegt die Quote niedriger (z. B. Japan, Österreich, USA) und in zwölf Ländern höher (z. B. Großbritannien, Spanien, Italien). Der Anteilswert hat sich den Schätzungen zufolge im Anschluss an die globale Wirtschafts- und Finanzkrise sukzessive verringert. Dieser Trend setzte sich auch im Anschluss an die Mindestlohneinführung 2015 weiter fort. Der letztlich nicht beobachtbare Anstieg zwischen 2015 und 2018 wird vor allem auf die gute Konjunktur- und Wirtschaftslage Deutschlands zurückgeführt. Lässt die wirtschaftliche Dynamik spürbar nach, dann ist gemäß dem Modell mit einem Anstieg der mindestlohninduzierten Schattenwirtschaft zu rechnen.

Der von Schneider/Boockmann (2015, 2018) verwendete Modellansatz ist methodisch äußerst umstritten, da er starke Annahmen über das Verhältnis der im Modell enthaltenen Variablen enthält (Breusch 2005, 2016). Die hierbei zugrunde gelegte Definition ist zudem weiter gefasst als die in Deutschland geltende Legaldefinition von Schwarzarbeit und beinhaltet auch schattenwirtschaftliche Aktivitäten und illegale Beschäftigung, d. h. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung können nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Eine valide Messung der Phänomene der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung ist auf dieser Basis nicht möglich. Insgesamt sind die Schätzwerte mit einer erhöhten Vorsicht einzuordnen.

Bezogen auf Deutschland gibt es nur wenige weitere quantitative Studien, in denen Schwarzarbeit betreffende Aspekte untersucht worden sind. Enste (2019) schätzt auf Basis einer 2018 durchgeführten Betriebsbefragung (n=853), dass Unternehmen in Deutschland aufgrund von Schwarzarbeit einsetzenden Marktbegleitern jährliche Umsatzeinbußen in Höhe von annähernd fünf Prozent erleiden. In absoluten Zahlen werden die Umsetzungseinbußen insgesamt auf 300 Mrd. Euro geschätzt. Kirchner et al. (2013) fokussieren sich in ihrem Beitrag zuvorderst auf die Frage, wie Informationen zur Schwarzarbeit in direkten Bevölkerungsbefragungen möglichst verzerrungsfrei

erhoben werden können. Auch werden handlungstheoretische Faktoren diskutiert, die die individuelle Bereitschaft zur Ausübung von Schwarzarbeit betreffen. Die empirische Untersuchung, die auf fast 5.000 Interviews basiert, bescheinigt vor allem Werten und Normen eine erklärende Kraft. Demnach ist die Wahrscheinlichkeit für die Ausübung von Schwarzarbeit insbesondere dann hoch, wenn die mit Schwarzarbeit verbundenen Einstellungen positiv und im Familien- und Bekanntenkreis Fälle von Schwarzarbeit bekannt sind. In einer Studie zu geringfügiger Beschäftigung von Frauen wird auf Basis quantitativ und qualitativ erhobener Daten das Fazit gezogen, dass „Schwarzarbeit in Mini-jobs [...] etabliert und weitverbreitet“ ist (Wippermann 2012: 63). Grundlage für diese Einschätzung sind Auskünfte von geringfügig beschäftigten Frauen über die Häufigkeit der im Umfeld beobachteten Fälle von Personen, die zusätzlich zu einer geringfügigen Beschäftigung Schwarzarbeit ausüben. Es wurde folglich eine indirekte Erfassungsmethodik verwendet. Rund ein Drittel der befragten Frauen gab hierbei die Antwort „(sehr) häufig“, etwas mehr als die Hälfte antwortete mit „gelegentlich“.

Bezüge zur Mindestlohngesetzgebung werden in den erwähnten Studien aber nicht hergestellt. In der 2011 abgeschlossenen Evaluationsrunde über die Wirkungsweise von branchenspezifischen Mindestlöhnen wird Schwarzarbeit in den Untersuchungen zum Bauhauptgewerbe (Möller et al. 2011), Elektro- (Boockmann et al. 2011a) sowie Maler- und Lackiererhandwerk (Boockmann et al. 2011b) und zur Pflegebranche (Boockmann et al. 2011c) als Nebenaspekt berücksichtigt, wobei lediglich in der Evaluation zum Bauhauptgewerbe auf quantitativem Wege versucht wurde, Anhaltspunkte über den Zusammenhang zwischen dem branchenbezogenen Mindestlohn und dem Umfang an Schwarzarbeit zu gewinnen. Zwar implizieren die Ergebnisse ein nicht unerhebliches Ausmaß an Schwarzarbeit im Bauhauptgewerbe, „über einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und Mindestlohn“ konnte jedoch „keine konkrete Aussage“ getroffen werden (Möller et al. 2011: 143).

Aus den existierenden qualitativen Studien entsteht der Eindruck, dass im Kontext des offiziellen Arbeits- und Geschäftsumfelds aus Beschäftigtensicht vor allem die Erzielung eines Zusatzeinkommens durch Schwarzarbeit neben der regulären – oftmals geringfügigen – Erwerbstätigkeit zu den gängigsten Formen von Schwarzarbeit zählt (z. B. Glemser et al. 2017: 31-32; Herok et al. 2019: 152-153; Koch et al. 2018: 119-120). Auch in den zuvor bereits zitierten Evaluationsstudien über die Wirkungsweise von branchenspezifischen Mindestlöhnen wurde Schwarzarbeit vorrangig qualitativ untersucht. Zwar liefern die erhobenen Interviewdaten Hinweise auf Schwarzarbeit, allerdings wird deren Ausübung von den Gesprächspartnern/innen äußerst selten kausal auf die Einführung von Mindestlöhnen zurückgeführt. Anders verhält es sich dagegen bezüglich der Anreize zum Einsatz von Umgehungspraktiken, wobei die Verschleierung tatsächlicher Arbeitszeiten und unbezahlte Mehrarbeit den Ergebnissen zufolge führend gewesen sind (z. B. Boockmann et al. 2011a: 228-234, 246-247; Boockmann et al. 2011b: 226-233, 247-248; Boockmann et al. 2011c: 220-225, 235; Möller et al. 2011: 143, 161-162). Zu einem sehr vergleichbaren Fazit gelangt die auf den gesetzlichen Mindestlohn rekurrierende Studie von Koch et al. (2018): „Während bei der Praxis der unbezahlten Mehrarbeit oft ein direkter und kausaler Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns gesehen wird, ist dies bei der Schwarzarbeit nicht der Fall“ (Koch et al. 2018: 11). Die Einschätzung ist plausibel, da vom Mindestlohn betroffene, rational handelnde Betriebe unter Berücksichtigung drohender Aufdeckungskosten den Einsatz von noch legalen Mitteln bzw. Maßnahmen des Graubereichs zwecks Vermeidung von Kostensteigerungen gegenüber strikt illegalen Praktiken präferieren dürften. Naheliegend ist es daher, dass die Motivlage zur Ausübung von Schwarzarbeit über die reine Vermeidung von Kostensteigerungen hinausreicht.

## 2.4 Illegale Beschäftigung

### 2.4.1 Begriffsbestimmung

Neben der Schwarzarbeit gilt die illegale Beschäftigung als die zweite zentrale Erscheinungsform der Schattenwirtschaft. Für die illegale Beschäftigung liegen ebenfalls keine verlässlichen Daten zu Ausmaß und Erscheinungsformen vor. Da nur selten eindeutig zwischen Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung differenziert wird, lassen sich in der bestehenden Literatur kaum explizite inhaltliche Bezüge zur illegalen Beschäftigung und stichhaltige Anhaltspunkte über deren Ausmaß finden (Tangermann/Grote 2017: 15-25).

Der Tatbestand der illegalen Beschäftigung wurde im Laufe der Zeit in das SchwarzArbG aufgenommen und umfasst „eine Vielzahl von verschiedenen Verstößen gegen ordnungs- oder strafrechtliche Normen, die im Zusammenhang mit der Erbringung und Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen, dem Bezug von Sozialleistungen oder der Sicherung des Beitrags- und Steueraufkommens stehen“ (Schnadt 2016: 9). Diese Einordnung ist der Tatsache geschuldet, dass sich die illegale Beschäftigung als Tatbestand implizit auf die Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und explizit auf die Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG), des MiLoG sowie des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) stützt (BMF 2017: 4-5, 19-25; Tangermann/Grote 2017: 15, 20). Vor diesem Hintergrund orientiert sich die Begriffsannäherung relativ eng an der juristischen Definition mit dem Ziel, die wesentlichen Erscheinungsformen von illegaler Beschäftigung sichtbar zu machen. Illegale Beschäftigung liegt nach § 1 Abs. 3 SchwarzArbG vor, wenn:

- Arbeitgeber Ausländer/innen unerlaubt beschäftigen, Entleiher Ausländer/innen unerlaubt tätig werden lassen oder Ausländer/innen unerlaubt eine Erwerbstätigkeit ausüben (*Illegale Beschäftigung von Ausländern/innen*),
- in der Arbeitnehmerüberlassung (d. h. Leiharbeit) aktive Arbeitgeber für die betreffenden Leiharbeiter/innen keine einschlägige Erlaubnis haben oder z. B. zwecks Verschleierung oder Täuschung gegen vertragliche, auftragskonstellations- oder fristenbezogene Regelungen des AÜG verstoßen (*Illegale oder rechtswidrige Arbeitnehmerüberlassung*),
- Arbeitgeber bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern/innen gegen die im MiLoG, AEntG und AÜG festgehaltenen (Mindest-)Arbeitsbedingungen verstoßen, indem sie z. B. gesetzlich geltende Lohnuntergrenzen unterschreiten oder auf (nicht näher definierte) ausbeuterische Arbeitspraktiken zurückgreifen (*Verstöße gegen die Einhaltung von grundlegenden Arbeitsbedingungen gemäß MiLoG, AEntG und AÜG*).

Drei wesentliche Tatbestände beschreiben demnach die illegale Beschäftigung: (1) die illegale Beschäftigung von Ausländern/innen, (2) die illegale bzw. rechtswidrige Arbeitnehmerüberlassung und (3) Verstöße gegen die Einhaltung von grundlegenden Arbeitsbedingungen (BMF 2017: 4-5). Mit Ausnahme der illegalen Beschäftigung von Ausländern/innen wird die Verantwortlichkeit für die Ausübung von einschlägigen Delikten dabei zuvorderst der Arbeitgeberseite zugewiesen.

Aufgrund der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb des EU-Raums sowie einschlägigen Abkommen mit Island, Norwegen, Liechtenstein und der Schweiz bezieht sich der Tatbestand der illegalen Beschäftigung von Ausländern/innen in Deutschland ausschließlich auf Drittstaatsangehörige. Gemäß des AufenthG benötigen sie zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit einen Aufenthaltstitel und eine Arbeitsgenehmigung. Wenn Beschäftigung auf Basis eines legalen oder illegalen Aufenthaltsstatus ohne eine entsprechende Arbeitsgenehmigung ausgeübt wird, handelt es sich um illegale Beschäftigung von Ausländern/innen. Im Falle einer illegalen Migration und eines

ungeklärten Aufenthaltsstatus‘ handelt es sich bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit betroffener Personen de jure zwangsläufig um illegale Beschäftigung. Anders formuliert: „Erwerbstätigkeit in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bedeutet in Deutschland immer auch illegale Beschäftigung [...]. Insofern liegt für erwerbstätige Personen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zwangsläufig eine ‚doppelte Illegalität‘ vor“ (Hollstein 2016: 37).

Hiervon zu trennen sind arbeits- und sozialrechtliche Verstöße, die zu Lasten von Ausländern/innen mit legalem Aufenthaltsstatus und Arbeitsgenehmigung gehen und z. B. in Form von Werkverträgen, Leiharbeit und grenzüberschreitender Entsendung, Soloselbständigkeit oder Schwarzarbeit Züge eines gravierenden Lohn- und Sozialdumpings annehmen können (Molitor 2015). Verstöße liegen auch dann vor, wenn ausländische Personen bei vergleichbaren Tätigkeiten zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt werden als deutsche Personen. Die Schwarzarbeit ausgeklammert fallen solche Verstöße primär unter den zweiten und dritten Bestandteil der illegalen Beschäftigung. Verstöße gegen (Mindest-)Arbeitsbedingungen beziehen sich dabei nicht nur auf die Lohnzahlung, sondern z. B. auch auf Arbeits- und Ruhezeiten, Urlaubsansprüche oder Arbeitssicherheit. Von ihnen können dabei grundsätzlich auch Personen mit deutschem Pass betroffen sein, da sie in § 1 Abs. 3 SchwarzArbG losgelöst von der Staatsangehörigkeit definiert werden. Nur das AEntG bezieht sich explizit auf grenzüberschreitend tätige Beschäftigte aus dem Ausland.

Im Unterschied zur Schwarzarbeit bestehen zwischen illegaler Beschäftigung und dem MiLoG de jure explizite Verknüpfungen, denn gemäß § 1 Abs. 3 SchwarzArbG handelt es sich u. a. auch dann um illegale Beschäftigung, wenn Arbeitgeber Arbeitnehmer/innen beschäftigen, „ohne dass die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes [...] eingehalten werden.“ Verstöße gegen das MiLoG können demnach bei einer entsprechenden Schwere und einem entsprechenden Nachweis den Tatbestand der illegalen Beschäftigung erfüllen (BMF 2017: 22–23). Verstöße gegen das MiLoG werden im Rahmen der Untersuchung zwar mitberücksichtigt, gegenüber den anderen Tatbeständen der illegalen Beschäftigung scheinen sie jedoch für die Überprüfung des Einflusses des gesetzlichen Mindestlohns auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung weniger relevant zu sein. Grund hierfür ist allen voran die gesetzliche Genese der interessierenden Tatbestände. Während Verstöße gegen die allgemeingültige Lohnuntergrenze de jure überhaupt erst mit dem MiLoG im Rahmen der illegalen Beschäftigung möglich sind und daher im Sinne einer Tautologie zwangsläufig mit dem MiLoG zusammenhängen, ist dies hinsichtlich der Schwarzarbeit und den anderen Tatbeständen der illegalen Beschäftigung nicht der Fall und daher weiterhin eine offene empirische Frage, der es sich anzunähern gilt.

#### 2.4.2 Untersuchungen zum Phänomen der illegalen Beschäftigung

Hinsichtlich der illegalen Beschäftigung von Ausländern/innen ließe sich aufgrund der immer stärkeren Globalisierung arbeitsbedingter Migration sowie der fluchtbedingten Zuwanderung, die 2015 und 2016 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hat, vermuten, dass das Phänomen empirisch womöglich an Relevanz gewonnen hat. Bisher liegen hierzu aber keine belastbaren Befunde aus der Forschung vor (Tangemann/Grote 2017: 4). Im „13. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ wird davon ausgegangen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen zwecks Verschleierung „an Branche und Herkunftsland angepasste Taktiken“ (BMF 2017: 25) anwenden. Generell kommen dabei gefälschte oder gestohlene Ausweispapiere und eine zeitliche, räumliche oder tätigkeitsbezogene Überdehnung erteilter Genehmigungen häufig zum Einsatz (BMF 2017: 25). Hollstein (2017) nennt „Betriebe der Unterhaltungsbranche (Bars, Nachtclubs, Spielhallen) sowie die Beschäftigung in Privathaushalten und auf Privatbaustellen“ als Schwerpunktbereiche der illegalen Beschäftigung (Hollstein 2017: 38). Gottschall/Schwarzkopf (2010) widmen sich explizit der illegalen (bzw. dort „irregulär“ titulierten)



Beschäftigung von Ausländern/innen in Privathaushalten und zeichnen ein sehr prekäres Bild über deren Arbeitssituation und Lebenslage. Aufgrund des Illegalitätsstatus‘ kann letztlich davon ausgegangen werden, dass Ausländer/innen ohne Aufenthaltstitel und/oder Arbeitsgenehmigung besonders unter prekären und ausbeuterischen Arbeitsbedingungen leiden.

Molitor (2015) zeigt für verschiedene Branchen (z. B. Transport und Logistik, Baugewerbe, Pflegebereich, Fleischwirtschaft) auf, wie zu Lasten ost- und mitteleuropäischer Arbeitnehmer/innen unterschiedliche Formen des Lohn- und Sozialdumpings betrieben werden. Die darin skizzierten Verstöße kommen vor allem im Rahmen der Entsendung der Beschäftigten aus dem Heimatland, der grenzüberschreitenden Leiharbeit und der Ausübung von Scheinselbstständigkeit oder Werkverträgen vor und reichen von widrigen Unterkunftsbedingungen über überlange Arbeitszeiten und nicht eingeräumten Urlaub bis hin zu systematischer Unterschreitung von Mindestlöhnen. Vor dem Hintergrund diverser Verschleierungstaktiken wird ferner die Komplexität der Aufdeckung von Verstößen thematisiert: „Ein großes Problem ist, dass viele prekär Beschäftigte aus dem Ausland den Behörden oder Generalunternehmern in Deutschland formell bestätigen, dass sie den Mindestlohn erhalten und höchstens 40 Stunden pro Woche arbeiten müssen, auch wenn das nicht der Realität entspricht. Manche werden unter Druck gesetzt und bangen um ihren Job“ (Molitor 2015: 22). Die identifizierten Schieflagen decken sich dabei weitgehend mit den im „13. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ genannten „besonderen Begehungsweisen“ bei Verstößen gegen das AEntG (BMF 2017: 21).

Inwiefern z. B. Geflüchtete mit Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnis von arbeits- und sozialrechtlichen Verstößen betroffen sind, lässt sich nicht konkretisieren. Auch der Mindestlohnkommission liegen keine Kenntnisse „zur Relevanz von Mindestlohnumgehungen bei der Beschäftigung von Geflüchteten“ vor (Mindestlohnkommission 2018: 104). Sie geht aber aufgrund migrationsbezogener Faktoren wie geringen Sprachkenntnissen oder defizitären Informationsständen über geltende Arbeits- und Sozialrechte von einem überdurchschnittlich hohen Betroffenheitsrisiko von Mindestlohnverstößen und somit womöglich illegaler Beschäftigung aus. Eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) bekräftigt diese Einschätzung. Dort heißt es, dass EU-Bürger/innen und Drittstaatsangehörige einschließlich Geflüchtete, die in privaten Haushalten, in der Landwirtschaft und Logistik, im Bau-, Reinigungs- und Gaststättengewerbe sowie in weiteren Dienstleistungsbereichen arbeiteten, eine erhebliche Bandbreite an Verstößen erfahren haben: „Das Ausmaß der Ausbeutung [...] variierte stark: es reichte von der Bezahlung weit unterhalb des Mindestlohns bis hin zu Ausbeutungsformen, die strafrechtlich als ausbeuterische Beschäftigung eingeordnet werden können“ (DIMR 2018: 40). Das ausgeprägte Machtgefälle zwischen betroffenen Arbeitnehmern/innen und Arbeitgebern und die „strukturelle Unterlegenheit“ der Betroffenen wurde dabei als grundsätzliches Problem hervorgehoben. Konkrete Aussagen über die Wirkungsweise des MiLoG auf das Ausmaß sowie die Formen illegaler Beschäftigung werden in den existierenden Studien nicht getroffen.

## 2.5 Kontrolle von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Mindestlohneinhaltung

Als Einheit der Zollverwaltung ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie von Mindestlohnverstößen zuständig. Aus dem SchwarzArbG leitet sich der gesetzliche Rahmen für die im Laufe der Zeit stetig ausgeweiteten Kontrollaufgaben und -befugnisse der FKS ab. Zuletzt erfolgte Mitte 2019 mit dem „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ eine Kompetenzstärkung der FKS (BMF 2019). Weitere Bestimmungen und Besonderheiten ergeben sich für die Kontrollpraxis z. B. in Verbindung mit dem MiLoG und AEntG sowie einschlägigen Bestimmungen der Sozialgesetzgebung (SGB).



Aus § 17 MiLoG resultiert für Arbeitgeber bezogen auf die Gruppe der geringfügig entlohnnten Beschäftigten eine detaillierte Aufzeichnungs- und zweijährige Dokumentationsaufbewahrungspflicht, die die geleisteten Arbeitsstunden betrifft. Unabhängig vom zeitlichen Umfang der Beschäftigung sind diese Pflichten darüber hinaus von allen Arbeitgebern einzuhalten, die in den in § 2a SchwarzArbG genannten Wirtschaftsbereichen aktiv sind. Dort tätige Unternehmen unterliegen überdies gemäß § 28a Abs. 4 SGB IV der Sofortmeldepflicht bei Trägern der Rentenversicherung. Für Beschäftigte der betreffenden Branchen gilt nach § 2a SchwarzArbG ferner eine Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren. Arbeitgeber haben diesbezüglich eine Hinweispflicht gegenüber ihren Beschäftigten. Diese weiterreichenden Regeln greifen laut § 2a SchwarzArbG in folgenden Branchen:

- das Baugewerbe,
- das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe,
- das Personenbeförderungsgewerbe,
- das Speditions-, Transport- und das damit verbundene Logistikgewerbe,
- das Schaustellergewerbe,
- Unternehmen der Forstwirtschaft,
- das Gebäudereinigungsgewerbe,
- Unternehmen, die im Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen tätig sind,
- die Fleischwirtschaft,
- das Prostitutionsgewerbe,
- und seit Mitte 2019 das Wach- und Sicherheitsgewerbe.

Zwar betreffen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung nahezu alle Wirtschaftsbereiche, die in § 2a SchwarzArbG gelisteten Branchen gelten jedoch als besonders stark betroffen. Sie zeichnen sich generell durch eine vergleichsweise hohe Lohnintensität aus. Auch eine verhältnismäßig starke Personalfluktuation sowie eine mitunter von festen Betriebsstätten bzw. Orten und Zeiten losgelöste Ausübung der Tätigkeiten zählen zu den Merkmalen einiger Branchen. Des Weiteren entfällt auf sie ein Großteil der von der FKS durchgeführten Prüfungen (Mindestlohnkommission 2018: 68-69; Tangermann/Grote 2017: 17-18). Nicht jede Branche fällt allerdings in den Wirkungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns. So gelten z. B. im Bauhauptgewerbe sowie im Gebäudereinigungsgewerbe bundesweite Branchenmindestlöhne, die in Form von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen durch Rechtsverordnungen nach dem AEntG geregelt sind und die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns übertreffen. Letzteres trifft auch für das Wach- und Sicherheitsgewerbe zu, wobei die tariflich vereinbarten Mindestlöhne nicht auf Bundes-, sondern auf Länderebene allgemein verbindlich erklärt worden sind.<sup>3</sup> Bis einschließlich 2017 galt auch in der Fleischwirtschaft ein bundesweiter Branchenmindestlohn. Seit 2018 greift dort aufgrund einer gescheiterten Allgemeinverbindlichkeitserklärung aber der gesetzliche Mindestlohn.

Die Prüfungsaufgaben der FKS liegen in der Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie in der Kontrolle der Einhaltung allgemeingültiger sowie branchenbezogener Mindestlohnregelungen (z. B. § 2 ff. SchwarzArbG, § 14 MiLoG sowie § 16 AEntG). Während Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung als Kerntatbestände der Schattenwirtschaft bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im SchwarzArbG enthalten waren, wurden Verstöße gegen das MiLoG erst mit dessen Inkrafttreten im Jahr 2015 in das SchwarzArbG aufgenommen und als weiterer Prüfungsbereich der FKS definiert. Vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung decken die Prüfungen der FKS letztlich „eine große

---

<sup>3</sup> Tarifverträge mit regionalen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unterliegen nicht den Regelungen des AEntG. Deshalb fällt die Kontrolle ihrer Einhaltung nicht in den Aufgabenbereich des Zolls.

Bandbreite gesetzlicher sozialversicherungs- und arbeitsrechtlicher Pflichten“ ab, „von denen die Einhaltung des Mindestlohngesetzes einen Teilaspekt darstellt“ (Mindestlohnkommission 2018: 68).

Bis auf die Studie von Bosch et al. (2019) liegen zur Kontrollpraxis keine aktuellen Beiträge vor. Grundsätzlich verfolgt die FKS einen risikoorientierten und ganzheitlichen Kontrollansatz. „Risikoorientiert“ bezieht sich auf die Auswahl der zu überprüfenden Unternehmen anhand von Risikokriterien, wobei branchenspezifische Erkenntnisse federführend sind und die in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen im Zentrum stehen. Daneben spielen z. B. auch besonders von Verstößen betroffene Beschäftigungsverhältnisse wie z. B. Minijobs eine Rolle (Bosch et al. 2019: 112; Mindestlohnkommission 2018: 68). Gemäß BMF folgt die Prüfpraxis seit 2015 dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“, d. h. nicht die Maximierung von Arbeitgeberprüfungen, sondern qualitativ hochwertige Verfahren zur Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sind das Ziel (BMF 2017: 38). „Ganzheitlich“ bedeutet, „dass bei jeder Kontrolle alle relevanten Prüffelder bearbeitet werden, einschließlich einer Überprüfung der Einhaltung der Sozialbeiträge nach dem MiLoG, AEntG oder dem AÜG“ (Bosch et al. 2019: 299). Folglich differenziert die FKS im Vorfeld ihrer Prüfungen nicht gezielt nach aufzudeckenden Tatbeständen, sondern geht ergebnisoffen vor.

### Infokasten 1: Einschränkungen der FKS-Statistik

Bei der Interpretation der FKS-Statistiken ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Arbeitsstatistik handelt, deren primäres Ziel nicht die quantitative Analyse der verfolgten Delikte ist. Das Quellsystem dient in erster Linie als technische Unterstützung bei der Verwaltung von Prüffällen. Ein „Fall“ kann unterschiedliche Einheiten (Individuen gegenüber Betrieben) umfassen und im Umfang (Anzahl und Schwere) stark variieren. Eine Arbeitgeberprüfung kann beispielsweise eine stark variierende Anzahl an Personenbefragungen beinhalten oder an unterschiedlichen Orten durchgeführt werden. Ein Beitragsbetrug kann mehrere Beschäftigungsverhältnisse umfassen, für die über einen längeren Zeitraum zu wenig Sozialversicherungsbeiträge abgeführt wurden. Demgegenüber handelt es sich bei einem Leistungsmissbrauch tendenziell eher um betroffene Einzelpersonen.

Werden bei einer Prüfung verschiedene Tatbestände identifiziert, wird zudem nur ein Delikt als leitend markiert und primär für die Statistik gezählt. Die Zuordnung der Fälle zu einzelnen Tatbeständen erfolgt durch die FKS-Prüfer/innen je nach Sachlage und eigener Einschätzung und kann daher auch unterschiedlich ausfallen. Des Weiteren verfolgt die FKS bei ihren Kontrollen seit 2015 nach eigener Aussage verstärkt einen „risikoorientierten Ansatz“ und hat die Zahl präventiver Prüfungen reduziert. Prüffälle werden nicht zufällig, sondern gezielt auf Basis von regionalen Vorgaben, Hinweisen und Einschätzungen der jeweiligen Prüfer/innen ausgewählt. Dargestellt werden im Folgenden zudem nur eingeleitete Verfahren, unabhängig von ihrem letztlichen Ausgang. Die Verteilung auf die Kalenderjahre bezieht sich auf den Zeitpunkt der Einleitung, d. h. der Abschluss eines Falles kann sich über mehrere Jahre hinwegziehen.

Die Relation von Prüfungen, Mindestlohnverstößen und eingeleiteten Strafverfahren kann somit letztlich nur in der Tendenz analysiert werden. Sie bildet außerdem nur das sogenannte „Hellfeld“ ab, d. h. alle überhaupt aufgedeckten Vergehen, und spiegelt – jeweils auch in Abhängigkeit der Situation in der Region und Branche – die von der FKS gesetzten Schwerpunkte wider.

Die Umstellung der Prüflogik dürfte nicht zuletzt ursächlich für den Rückgang der Prüfungen sein, der sich zwischen 2014 und 2015 beobachten lässt und in absoluten Zahlen knapp 20.000 Fälle beträgt (vgl. Tabelle 2.1). Die Tatsache, dass die Zahl der eingeleiteten Strafverfahren im selben

Zeitraum trotz eines Rückgangs der Prüfungen mit circa drei Prozent leicht angestiegen ist, spricht dafür, dass diese Veränderung Früchte getragen hat, also die geringere absolute Zahl an Prüfungen durch eine gesteigerte Effektivität des Vorgehens kompensiert wurde. Betrachtet man weiterhin zunächst nur die Verstöße gegen das MiLoG, so zeigt sich ein recht klarer Trend: Naturgemäß taucht diese Ordnungswidrigkeit mit ihrer Einführung im Jahr 2015 erstmals in der Statistik auf, doch in der Folge steigt deren Zahl kontinuierlich und substanziell. Wurden 2015 „nur“ 1.343 Verstöße dieser Art festgestellt, waren es drei Jahre später bereits 6.380 Fälle. Auch für 2019 deuten die Zahlen für die erste Jahreshälfte auf einen weiteren Anstieg hin. Auf eine Erklärung für diese Entwicklung weisen die interviewten Experten/innen der GZD hin: Auch wenn sich die Relation von Hell- und Dunkelfeld grundsätzlich nicht bestimmen lasse, sei die höhere Anzahl an festgestellten Verstößen gegen das MiLoG vorrangig auf professionellere Prüfungen seitens der FKS im Zeitverlauf zurückzuführen. Angesichts der vielen potenziellen Delikte, die im Kontext der ganzheitlichen Prüfungen der FKS einbezogen werden, sowie des Bedarfs einer Etablierung geeigneter Prüfroutinen für neue Themenfelder, erscheint dies plausibel. Folglich lässt sich der Anstieg in diesem Segment auch nicht umstandslos als Indiz für einen allgemeinen Anstieg von Mindestlohnumgehungen interpretieren. Zwei allgemeine Entwicklungen lassen sich jedoch bei einer Differenzierung der Daten identifizieren: Zum einen gewinnen innerhalb dieser Kategorie die Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten insgesamt leicht an Bedeutung. 2015 machten sie 45 Prozent aller eingeleiteten Ordnungsverfahren aus, 2018 waren es 51 Prozent. Zum anderen verdoppelte sich im Beobachtungszeitraum der Anteil der „sonstigen Verstöße“ von drei auf knapp sechs Prozent. Inhaltlich stellt die letztgenannte Kategorie primär auf Bußgelder ab, die aufgrund unzureichender Mitwirkung der geprüften Arbeitgeber verhängt werden. Ob diese Entwicklungen auf Veränderungen in betrieblichen Umgehungspraktiken zurückzuführen sind oder vielmehr themenspezifischen Verbesserungen der Prüfverfahren geschuldet sind, lässt sich aus dem bereits geschilderten Grund an dieser Stelle nicht entscheiden.

Wendet man sich in der Folge den aufgegliederten Zahlen zu den eingeleiteten Strafverfahren wegen Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu, so erweist sich der Anstieg über alle Strafverfahren zwischen 2015 und 2018 um gut vier Prozent als nicht unerheblich, wenngleich er auch nicht übermäßig hoch ausfällt. Eine nach Delikten differenzierte Betrachtung zeigt in diesem Zusammenhang, dass die Strafverfahren sich zum allergrößten Teil auf Schwarzarbeit konzentrieren und hier vor allem den Leistungsmissbrauch betreffen. Mehr als vier von fünf eingeleiteten Strafverfahren der Rubrik Schwarzarbeit entfallen auf dieses Delikt. Zudem bleibt diese Verteilung über den Beobachtungszeitraum hinweg relativ konstant. Im kleinen Segment der illegalen Beschäftigung wiederum dominiert primär der illegale Aufenthalt bzw. die illegale Beschäftigung von Ausländern/innen mit deutlich über 90 Prozent.

Setzt man schließlich die absoluten Zahlen der Ordnungs- und Strafverfahren aufgrund von Verstößen gegen das MiLoG, Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zueinander in Relation, so bleibt festzuhalten, dass mit weitem Abstand am häufigsten Strafverfahren wegen Schwarzarbeit eingeleitet werden, wohingegen illegale Beschäftigung und Ordnungsverfahren aufgrund von Verstößen gegen das MiLoG eine untergeordnete Rolle spielen.

Als zentrale Herausforderung in der Prüfpraxis wird oftmals der stichhaltige Nachweis von vermuteten Verstößen herausgestellt, da Arbeitgeber und Beschäftigte aus unterschiedlichen Beweggründen z. B. in Form nicht-geführter oder manipulierter Aufzeichnungen auf diverse Verschleierrungs- und Täuschungstaktiken zurückgreifen. Sowohl Bosch et al. (2018, 2019) als auch Molitor (2015) berichten in diesem Zusammenhang davon, dass betroffene Arbeitnehmer/innen die gesetzeswidrigen Praktiken ihrer Arbeitgeber nicht selten wegen Einschüchterungen und Ängsten durch Falschaussagen decken. Zu einer „zentralen Hürde“ in der Prüfpraxis zählt laut Bosch et al.

(2019) weiterhin der Sachverhalt, dass die Unterlagen zur Arbeitszeit von den Arbeitgebern per Gesetz nicht an der Betriebsstätte aufbewahrt werden müssen und somit von den Prüfern/innen nicht immer unmittelbar vor Ort eingesehen werden können (Bosch et al. 2019: 126-127).

Tabelle 2.1: Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS

Prüfungen	2014	2015	2016	2017	2018	bis Juni 2019	2014-2019	
							Summe	
<b>Arbeitgeberprüfungen</b>	<b>62.690</b>	<b>43.637</b>	<b>40.374</b>	<b>52.209</b>	<b>53.491</b>	<b>28.199</b>	<b>280.600</b>	
<b>Personenbefragungen</b>	<b>510.252</b>	<b>360.345</b>	<b>354.935</b>	<b>251.816</b>	<b>207.658</b>	<b>110.084</b>	<b>1.795.090</b>	
Ordnungswidrigkeiten - Mindestlohnverstöße	2014	2015	2016	2017	2018	bis Juni 2019	2015-2019	
							Summe	Anteil
<b>eingeleitete Ordnungsverfahren aufgrund Verstoßes gegen MiLoG</b>	<b>./.</b>	<b>1.343</b>	<b>3.749</b>	<b>5.527</b>	<b>6.380</b>	<b>3.642</b>	<b>20.641</b>	<b>100%</b>
davon Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG)	./.	692	1.646	2.518	2.750	1.611	9.217	45%
davon Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten bzw. Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG)	./.	611	2.007	2.835	3.257	1.906	10.616	51%
davon sonstige Verstöße (§ 21 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6 MiLoG)	./.	40	96	174	373	125	808	4%
Strafverfahren - Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019	
							Summe	Anteil
<b>eingeleitete Strafverfahren</b>	<b>103.047</b>	<b>106.429</b>	<b>104.665</b>	<b>107.946</b>	<b>111.033</b>	<b>114.944</b>	<b>648.064</b>	<b>100%</b>
<b>davon Schwarzarbeit</b>	<b>99.578</b>	<b>103.614</b>	<b>101.452</b>	<b>104.128</b>	<b>105.840</b>	<b>107.402</b>	<b>622.014</b>	<b>96%</b>
Beitragsbetrug (§ 266a StGB)	14.202	16.190	14.117	16.711	16.840	16.140	94.200	15%
Steuerhinterziehung (§ 370 AO)	379	412	224	341	283	382	2.021	0%
Leistungsmissbrauch (§ 263 StGB)	84.997	87.012	87.111	87.076	88.717	90.880	525.793	81%
<b>davon illegale Beschäftigung</b>	<b>2.658</b>	<b>2.285</b>	<b>2.573</b>	<b>3.148</b>	<b>4.599</b>	<b>6.809</b>	<b>22.072</b>	<b>3%</b>
Illegaler Aufenthalt (§ 95 ff. AufenthG)	2.441	2.147	2.455	3.027	4.418	6.606	21.094	3%
Verstoß i. Zsh. Arbeitsgenehmigungsverfahren/ Aufenthaltstitel (§§ 10 f. SchwarzArbG)	179	107	104	100	166	175	831	0%
Verstoß i. Zsh. Arbeitnehmerüberlassung (§§ 15 f. AÜG)	38	31	14	21	15	28	147	0%
<b>davon sonstige Straftatbestände</b>	<b>811</b>	<b>530</b>	<b>640</b>	<b>670</b>	<b>594</b>	<b>733</b>	<b>3.978</b>	<b>1%</b>

Quelle: Sonderauswertung der FKS, 2019 & 2020.

Erläuterung: Bei der Interpretation der FKS-Arbeitsstatistik sind verschiedene Einschränkungen zu berücksichtigen (siehe Infokasten 1). Die Sonderauswertung erfolgte auf Anfrage des ISG in zwei Schritten, weshalb leicht unterschiedliche Datenstände berichtet werden. Bei den Prüfungen und Mindestlohnverstößen wird der Zeitraum bis Ende Juni 2019 abgedeckt. Bei den eingeleiteten Strafverfahren wird der Zeitraum bis Ende Dezember 2019 abgedeckt.

## 2.6 Synthese der Bestandsaufnahme

Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass sich anhand der vorliegenden Evidenz keine unmittelbaren Zusammenhänge zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Schwarzarbeit sowie illegaler Beschäftigung ableiten lassen. Aus quantitativen Schätzverfahren, qualitativen Studien sowie den Ergebnissen der FKS-Kontrollen geht hervor, dass Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in Deutschland durchaus eine Rolle spielen. Ebenfalls deutet die vorliegende Evidenz auf ein nicht unerhebliches und im Zuge der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zwischen 2016 und 2017 tendenziell eher gestiegenes Ausmaß an Mindestlohnumgehungen („Non-Compliance“) hin. Für das darauffolgende Zeitfenster zwischen 2017 und 2018, in dem das Mindestlohniveau erneut angehoben wurde, ergibt sich aus der empirischen Datenlage hingegen kein einheitliches Bild. In einschlägigen Studien werden zwar Mindestlohnverstöße, nicht aber Schwarzarbeit und/oder illegale Beschäftigung in einen kausalen Zusammenhang mit der Einführung von gesetzlich bindenden (Branchen-)Mindestlöhnen gesetzt.

Die Erforschung von einschlägigen Zusammenhängen wird grundlegend durch eine defizitäre Datenlage erschwert, denn wie alle verbotenen Handlungen finden auch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu einem nicht unwesentlichen Teil im Verborgenen statt („Dunkelziffer“). Folglich existieren keine verlässlichen Daten zu diesen Phänomenen. Zusätzlich verkompliziert wird die Aufdeckung möglicher Zusammenhänge durch die fließenden Übergänge zwischen den mitunter gerade noch legalen Varianten der Mindestlohnumgehung einerseits und den durchweg illegalen Varianten der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung andererseits. Unter welchen Bedingungen Beschäftigungsverhältnisse von Mindestlohnumgehungen, Schwarzarbeit oder illegaler Beschäftigung betroffen sind und ob sowie auf welche Art und Weise der gesetzliche Mindestlohn hierbei eine wirkungsmächtige Variable darstellt, sind Fragen, die im Rahmen der nachfolgenden empirischen Untersuchung näher betrachtet werden.

### 3. Methodik der empirischen Untersuchung

Ziel der Studie ist die qualitative Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dem MiLoG und dem Ausmaß an und den Organisationsformen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Der zugrundeliegende Ansatz ist zweigeteilter Natur: Es sollen einerseits übergreifende und andererseits branchenspezifische Erkenntnisse gewonnen werden. Die inhaltlichen Schwerpunkte beider Ebenen unterscheiden sich dabei nicht grundsätzlich voneinander, da z. B. Fragen zur Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, zu Dokumentationspflichten und Kontrollen sowie zur generellen Wirkungsweise auf das Ausmaß von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie auf spezifische Beschäftigtengruppen und Regionen durchgehend von Interesse gewesen sind. Folglich lassen sich die Ergebnisse beider Ebenen in Verbindung zueinander setzen. Sowohl bei einem Abgleich beider Ebenen als auch bei einem Vergleich zwischen den vertieft untersuchten Branchen stellt sich insbesondere die Frage nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden.

Das zentrale Datenmaterial der empirischen Untersuchung besteht aus Interviews mit ausgewählten Experten/innen. Sie sind „als Funktionsträger/innen innerhalb eines organisatorischen oder institutionellen Kontextes“ von Interesse und können aufgrund ihrer „Zuständigkeiten, Aufgaben, Tätigkeiten und [...] aus diesen gewonnenen exklusiven Erfahrungen und Wissensbeständen“ (Meuser/Nagel 1991: 444) in besonderer Weise zur Erschließung des Forschungsgegenstands beitragen. Insgesamt konnten 30 Interviews mit Experten/innen unterschiedlicher Organisationen durchgeführt werden, wobei die Auswertung der übergreifenden Ebene auf vier und die Analyse der vier Branchen auf 26 Gesprächen beruhte. Zu den gewonnenen Gesprächspartnern/innen zählten Vertreter/innen der organisierten Arbeitnehmer- (Gewerkschaften) und Arbeitgeberseite (Verbände), der FKS als zuständige Kontrollbehörde sowie Betriebe (Betriebsräte und Führungsverantwortliche) und einschlägige Beratungsstellen für betroffene Beschäftigte (vgl. Tabelle 3.1). Die Akquise von Gesprächspartnern/innen war mit gewissen Herausforderungen verbunden. Mitunter sahen sich die kontaktierten Akteure nicht in der Lage dazu, stichhaltige Auskünfte über die Themenkomplexe und diesbezüglich interessierenden Zusammenhänge zu geben. Folglich ließen sich einige Interviews trotz intensiver Bemühungen nicht wie geplant realisieren. Gleichwohl erwies sich die für die einzelnen Branchen sowie die übergreifende Ebene gewonnene empirische Basis als hinreichend aussagekräftig.

**Tabelle 3.1: Interviewte Akteure entlang der Analyseebenen**

Interviewte Akteure und Analyseebenen	Übergreifende Ebene	Branchenebene				Summe
		KEP-Branche	Fleischwirtschaft	Wach- und Sicherheits-gewerbe	Gastgewerbe	
<i>GZD bzw. Hauptzollämter (FKS)</i>	1	1	1	1	1	5
<i>Organisierte Arbeitnehmerseite</i>	2	1	1	1	1	6
<i>Organisierte Arbeitgeberseite</i>	- (schriftliche Stellungnahme)	1	1	1	1	4
<i>Betriebsräte</i>	-	2	1	-	1	4
<i>Führungsverantwortliche</i>	-	2	2	3	2	9
<i>Beratungsstellen</i>	1	-	1	-	-	2
<b>Summe</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>30</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Interviews wurden auf Basis semi-strukturierter Leitfäden durchgeführt, wodurch eine Balance zwischen einer hinreichenden thematischen Offenheit auf der einen Seite und einer stringenten

thematischen Strukturierung auf der anderen Seite gewährleistet werden konnte. Zu Beginn der Interviews sollten die Interviewpartner/innen durch offen gehaltene Fragen frühzeitig zu einer thematischen Positionierung gebracht werden. Im weiteren Gesprächsverlauf wurden sodann verschiedene Leitthemen vertieft. Das Datenmaterial wurde anhand einer doppelten Auswertungsstrategie analysiert: Während die Eingangsfragen zur Freilegung impliziter Deutungen mit sinnrekonstruktiven Analysen gemäß der Objektiven Hermeneutik (Oevermann 1993, 2002) ausgewertet wurden, wurde das Gros des Textkorpus‘ der Interviews zur Erfassung und Systematisierung inhaltsanalytisch – d. h. kategoriengestützt – erschlossen (Mayring 2000).

Neben den selbst erhobenen Daten wurden auch sekundärstatistische Daten herangezogen (sog. Datentriangulation). Zum einen zählen hierzu Daten des Statistischen Bundesamtes sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA), anhand derer relevante sozioökonomische Entwicklungen im Beschäftigungssystem nachgezeichnet werden konnten. Zum anderen sind auch Daten der FKS zu durchgeführten Arbeitgeberprüfungen und eingeleiteten Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren berücksichtigt worden. Die Daten wurden dem ISG von der FKS bereitgestellt. Überdies wurden von Verbänden, Gewerkschaften und wissenschaftlichen Einrichtungen veröffentlichte Daten und Reports herangezogen. Auch einschlägige Presseartikel zählten zu den genutzten Materialien.

Ein wesentlicher Bestandteil der empirischen Untersuchung bestand in der Erstellung von themenbezogenen Branchenportraits. Ein Auswahlkriterium für die vertieft analysierten Branchen war das Fehlen eines bundesweiten Branchenmindestlohns mit Allgemeinverbindlichkeitserklärung, da der gesetzliche Mindestlohn andernfalls kein relevanter Orientierungspunkt darstellen würde. Ferner stellten die Mindestlohn Betroffenheit zum Zeitpunkt der Einführung sowie die Erwähnung in § 2a SchwarzArbG weitere wichtige Auswahlfaktoren dar. Daneben sind verschiedene beschäftigungsstrukturelle Merkmale (z. B. Bedeutung von Niedriglöhnen und Tarifbindung, Zusammensetzung der Beschäftigten hinsichtlich Geschlecht, Staatsangehörigkeit, zeitlichen Umfang sowie Qualifikations- und Anforderungsniveau) von Relevanz gewesen. Jede Branche wurde zudem mit einem regionalen Untersuchungsschwerpunkt belegt. Zu den regionalen Auswahlkriterien zählten z. B. Besiedlungs- bzw. Stadt-Land-Differenzen, Grenzlagen zu östlichen Nachbarländern und Branchenkonzentrationen. Letztlich wurden die Fleischwirtschaft (Niedersachsen), Kurier-, Express- und Paketdienstleistungsbranche (Nordrhein-Westfalen), das Gastgewerbe (Sachsen) sowie das Wach- und Sicherheitsgewerbe (Thüringen) als geeignete Branchen für vertiefte Untersuchungen identifiziert, wobei das Wach- und Sicherheitsgewerbe insofern heraussticht, als dass es über allgemein verbindlich erklärte Branchenmindestlöhne auf Ebene der Bundesländer verfügt.

Die Erarbeitung der vier Branchenportraits wurde dabei durch den sog. Fallstudienansatz angeleitet (Ridder 2016; Yin 2014). Auf Fallstudien wird bevorzugt dann zurückgegriffen, wenn das Ziel der Forschung in der Beantwortung von Fragen zu komplexen sowie wenig strukturierten und erforschten Phänomenen besteht (Yin 2014: 9-14): „As such, if a problem is not well understood, complex, and dynamic, it is a candidate for a case research“ (Ridder 2016: 83).

Untersuchungsgegenstände, die die genannten Kriterien aufweisen, lassen sich anhand von Fallstudien adäquat erfassen. Hierzu zählt auch eine tiefgründige Aufschlüsselung von gegenstandsspezifischen Prozessen und Zusammenhängen, die z. B. durch den exklusiven Einsatz quantitativer Verfahren nicht identifiziert werden könnten. Fallstudien basieren generell auf einer Datentriangulation, d. h. primär erhobene und sekundär bezogene Daten werden gegenstandsbezogen zu einem schlüssigen Gesamtbild verdichtet (Yin 2014: 102-118).

Dementsprechend wurde der Fallstudienansatz herangezogen, um anhand des Interviewmaterials und unter Zuhilfenahme von Studien und Sekundärdaten vier themenbezogene Fallstudien bzw. Branchenportraits zu erstellen („multiple case study design“).



## 4. Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Nachfolgend werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung in zwei wesentlichen Schritten präsentiert: Zuerst werden die vier Branchenfallstudien vorgestellt. Die Ausgangsbasis stellte hierbei stets eine Literatur- und Sekundärdatenrecherche zu den wesentlichen Branchencharakteristika dar. Das ausgewertete Interviewmaterial wurde sodann mit den jeweiligen Branchenkontexten verknüpft. Anschließend werden im Rahmen einer Synthese die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Branchen herausgestellt und mit der gesamtwirtschaftlichen Ebene gespiegelt (sog. „cross-case synthesis“). Zwecks Vermeidung von inhaltlichen Dopplungen wurde auf eine separate Darstellung der übergreifenden bzw. gesamtwirtschaftlichen Ebene verzichtet, zumal die diesbezüglich gewonnenen Informationen den Resultaten der Branchenebene weitestgehend entsprechen. Ebenfalls erfolgt eine Rückkopplung der erzielten Ergebnisse an die bestehende Literatur (sog. „theoriegeleitete Verallgemeinerung“). Die Synthese dient letztlich dazu, die erkenntnisleitenden Fragestellungen möglichst stichhaltig zu beantworten.

### 4.1 Ergebnisse der Branchenfallstudien

#### 4.1.1 Kurier-, Express- und Paketdienste

##### **Einleitung**

Die Branche der Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) wird mit einem regionalen Fokus auf dem Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) untersucht, aus dem alle interviewten Experten/innen stammen und auf das sich auch die statistischen Daten zur Beschäftigung und den Kontrollen der FKS beziehen. Insgesamt wurden sieben Interviews geführt. Zum einen fanden Gespräche mit zwei Betriebsräten großer Unternehmen und zwei Arbeitgebern statt, deren Betriebe dem KMU-Segment zuzurechnen sind. Zum anderen konnten Experten/innen der FKS sowie eines Arbeitgeberverbands und einer Gewerkschaft für Interviews gewonnen werden. Der regionale Fokus ist durch drei Aspekte motiviert: Zum einen entfallen auf NRW als bevölkerungsreichstes Bundesland anteilig und absolut die meisten Prüfungen der FKS in dieser Branche, zum anderen fand hier im vergangenen Jahr eine besonders umfangreiche Schwerpunktprüfung der FKS statt. Schließlich weist NRW strukturell relevante Kontraste zwischen großen, stark verdichteten Regionen (Ruhrgebiet, Rheinschiene) und eher ländlichen Regionen (Niederrhein, Ostwestfalen) auf, die für die Arbeitsbedingungen in dieser Branche und somit ggf. die Forschungsfragen relevant sind.

##### **Sozioökonomisches Branchenportrait**

Gerade in den vergangenen Jahren ist die KEP-Branche deutlich gewachsen, nicht zuletzt aufgrund der Zunahme der Bedeutung des Online-Handels. Aktuell wird der Umsatz der Branche auf circa 20,4 Mrd. Euro beziffert (BIEK; KE-Consult 2019). Dieses Wachstum schlägt sich auch in den Beschäftigtenzahlen nieder. In dem fünf Jahre umfassenden Beobachtungszeitraum von 2014 bis 2019 ist die Anzahl der Beschäftigten in der Branche in NRW um 21 Prozent auf nunmehr gut 105.000 Beschäftigte gewachsen (vgl. Tabelle 4.1). Dieser Anstieg ist überdies dadurch gekennzeichnet, dass er primär auf die Gruppe der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse entfällt.

Frauen machen lediglich etwa ein Drittel aller Beschäftigten in der Branche aus, während der Anteil an Ausländern/innen im Bereich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fast das Doppelte des Gesamtdurchschnitts in NRW beträgt (22 Prozent gegenüber 12 Prozent). Unter den geringfügig Beschäftigten hingegen erweist sich deren Anteil als unauffällig. Mit Blick auf die berufliche Qualifikation fällt auf, dass der Anteil der Geringqualifizierten ohne (anerkannten) beruflichen Abschluss in der KEP-Branche sehr hoch ist. Unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

beträgt deren Anteil mit gut einem Drittel mehr als das Doppelte des Gesamtdurchschnitts für NRW (37 Prozent versus 16 Prozent). Ähnliches gilt für den Anteil der Helfer/innen, der mit 32 Prozent (sv-pflichtig Beschäftigte) bzw. 73 Prozent (geringfügig Beschäftigte) ebenfalls etwa doppelt so hoch liegt wie in der Gesamtheit. Insgesamt zeichnen die Daten das Bild einer eher von Männern dominierten Branche, in der anteilig relativ viele Ausländer/innen beschäftigt sind und zudem viele Personen ohne Berufsausbildung sowie als Helfer/innen arbeiten.

**Tabelle 4.1: Steckbrief der KEP-Branche in Nordrhein-Westfalen**

Beschäftigung				
Jahresbezug	2019		Veränderung gegenüber 2014	
<i>Räumlicher Bezug: Nordrhein-Westfalen</i>	<i>KEP-Branche<sup>1</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>KEP-Branche<sup>1</sup></i>	<i>insgesamt</i>
Beschäftigte insgesamt	105.685	8.818.345	+21,1%	+8,2%
<i>sv-pflichtig Beschäftigte</i>	<i>69.291</i>	<i>6.976.079</i>	<i>+32,1%</i>	<i>+11,0%</i>
...Teilzeitbeschäftigte	41,7%	27,8%	-6,2PP	+2,7PP
...Frauen	32,0%	45,2%	-6,6PP	+0,4PP
...Ausländer/innen	21,7%	11,9%	+8,2PP	+3,2PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	36,9%	16,2%	+1,5PP	+1,0PP
...Helfer/innen	32,2%	16,4%	-4,5PP	+1,6PP
<i>geringfügig Beschäftigte</i>	<i>36.394</i>	<i>1.842.266</i>	<i>+4,5%</i>	<i>-1,1%</i>
...Frauen	35,3%	59,0%	-2,7PP	-2,3PP
...Ausländer/innen	12,0%	13,3%	+4,5PP	+2,3PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	40,7%	30,4%	+1,8PP	-0,4PP
...Helfer/innen	72,6%	47,4%	-1,8PP	-0,3PP
...ausschließlich geringfügig Beschäftigte	68,6%	65,3%	-5,7PP	-6,2PP
...im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	31,4%	34,7%	+5,7PP	+6,2PP
Lohnstruktur				
Jahresbezug	2018		Veränderung gegenüber 2014	
<i>Räumlicher Bezug: Nordrhein-Westfalen</i>	<i>KEP-Branche<sup>2</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>KEP-Branche<sup>2</sup></i>	<i>insgesamt</i>
Brutto <i>monatsentgelt (Median)</i> für vollzeitbeschäftigte Fachkräfte	2.702 €	3.181 €	-	-
<i>Räumlicher Bezug: Westdeutschland</i>	<i>KEP-Branche<sup>3</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>KEP-Branche<sup>3</sup></i>	<i>insgesamt</i>
Durchschnittlicher Brutto <i>stundenverdienst</i> für alle Vollzeitbeschäftigten	18,28 €	26,02 €	-0,49 €	+2,24 €
Durchschnittlicher Brutto <i>jahresverdienst</i> für alle Vollzeitbeschäftigten	37.431 €	53.054 €	-899 €	+4.629 €
Tarifbindung				
Jahresbezug	2014		Veränderung gegenüber 2010	
<i>Räumlicher Bezug: Westdeutschland</i>	<i>KEP-Branche<sup>4</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>KEP-Branche<sup>4</sup></i>	<i>insgesamt</i>
Arbeitnehmer/innen mit Tarifbindung	43%	46%	-24PP	-10PP
Betriebe mit Tarifbindung	29%	15%	-45PP	-14PP
Mindestlohn Betroffenheit				
Jahresbezug	2014			
<i>Räumlicher Bezug: Deutschland</i>	<i>Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt</i>		<i>...davon mit Stundenlohn unter 8,50 €</i>	
	440.000		40,1%	

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) – Deutschland, West/Ost und Länder (Quartalszahlen) – Juni 2014 und Juni 2019; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Entgeltatlas; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste, Fachserie 16 – Reihe 2.3, Ausgaben für 2014 und 2018; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Tarifbindung in Deutschland, Ausgaben für 2010 und 2014; Mindestlohnkommission (2018).

*Erläuterungen:* <sup>1</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „532 Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste“; <sup>2</sup> Bezug: Berufsgattung „Berufe für Post- & Zustelldienste – fachlich ausgerichtete Tätigkeiten“; <sup>3</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „53 Post-, Kurier- und Expressdienste“; <sup>4</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „53 Post-, Kurier- und Expressdienste“.

Diese Beobachtung findet ihre Entsprechung in der Lohnstruktur der Branche. Bezogen auf die Referenz des westdeutschen Bruttostunden- und Bruttojahreslohns erhalten die Vollzeitbeschäftigten der KEP-Branche in NRW nur etwa 70 Prozent des Durchschnitts. Somit geht die Expansionsdynamik der Branche, auf die immerhin mehr als ein Prozent aller Beschäftigten in

NRW entfällt, nicht mit einer Steigerung des Lohnniveaus einher, wie auch der leichte absolute Rückgang des Lohns in der KEP-Branche zwischen 2014 und 2018 um 49 Cent belegt. Demnach ist die KEP-Branche nach wie vor dem Niedriglohnsektor zuzuordnen. Schließlich sind ähnlich wie im westdeutschen Gesamtdurchschnitt 43 Prozent aller Beschäftigten der KEP-Branche von Tarifbindungen betroffen, der Anteil der tarifgebundenen Betriebe beläuft sich mit 29 Prozent auf knapp das Doppelte des Gesamtdurchschnitts; beide Größen haben jedoch klar rückläufige Tendenzen. Die Daten zur Tarifbindung beziehen sich auf 2014, neuere Daten lagen wie bei den anderen Branchen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vor. Wenig überraschend war auch die Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn in dieser Branche besonders hoch (Mindestlohnkommission 2018: 43-46): Zwei von fünf Beschäftigten erhielten im Jahr 2014 vor dessen Einführung einen Lohn unterhalb von 8,50 Euro.

Insgesamt ist die KEP-Branche von einer recht großen Heterogenität gekennzeichnet. So unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen und Geschäftsabläufe für Kurier- und Expressdienste relativ stark von denen der Paketdienste, die im Fokus der Ausführungen stehen. Auf die ersten beiden Teile der Branche wird daher im Folgenden nicht näher eingegangen. Ein wesentliches Merkmal der Paketdienste betrifft deren Wertschöpfungsstruktur, die in der Literatur in der Regel als dreistufig beschrieben wird (Holst/Singe 2013):

- *Globale Logistikkonzerne:* Eine kleine Anzahl von global agierenden Konzernen, die über die kosten- und pflegeintensive Infrastruktur für die Logistik verfügen, kontrolliert den Großteil des Marktgeschehens. Die betreffenden Unternehmen werden mittels formaler Hierarchien und Kennzahlen gesteuert und decken ihren Kapitalbedarf an den internationalen Finanzmärkten. Weiterhin sind die Konzerne in aller Regel tarifgebunden, so dass die Institutionen der Arbeitsregulierung dort einen verbindlichen Charakter haben.
- *Kleinbetriebliche Subunternehmen:* Eine große Anzahl von zumeist regional oder lokal agierenden Subunternehmen mit durchschnittlich circa 20 Arbeitnehmern/innen übernimmt große Teile der Auslieferung im Auftrag der marktdominierenden Konzerne. Sie sind in Verhandlungen mit ihren großen Auftraggebern in einer strukturell deutlich schwächeren Position. Geführt werden die Subunternehmen meist von Eigentümer-Managern/innen, so dass hier keine Trennung von Eigentum und Kontrolle vorliegt. Zudem decken die kleinen Unternehmen ihren Kapitalbedarf in aller Regel über Bankkredite und verfügen über eine geringe Kapitaldecke. Weiterhin werden deutlich niedrigere Löhne als in den Konzernen gezahlt, und es herrscht eine „überwiegend konsensuale Informalisierung der traditionellen Institutionen der Arbeitsregulierung“ (Holst/Singe 2013: 52).
- *Selbstfahrende Kleinstunternehmer:* Auf einer dritten Ebene befinden sich selbstfahrende Kleinstunternehmer, die als Solo-Selbständige im Auftrag anderer Unternehmen Pakete ausliefern. In diesem Segment sind die Regulierungen stark aufgeweicht. Es gibt kaum eine Trennung zwischen betrieblicher und privater Sphäre, z. B. wenn der Privat-PKW für die Auslieferung genutzt wird. Im Vordergrund steht hier die Sicherung des Lebensunterhalts des/r Eigentümers/in. Als Solo-Selbständige sind sie jedoch nicht an die Regelungen des MiLoG gebunden.

Auch wenn diese Dreiteilung allen interviewten Experten/innen vertraut ist, beobachtet die Mehrzahl einen Rückgang vor allem der dritten Gruppe der selbstfahrenden Kleinstunternehmer/innen. Ein von den Experten/innen genannter Grund hierfür bezieht sich auf die Bemühungen der Logistikkonzerne der ersten Kategorie, die Anzahl der Substufen zu reduzieren und nach Möglichkeit nur größere Subunternehmen ohne weitere Unterauftragnehmer/innen mit der Auslieferung zu beauftragen. Ein/e Experte/in nennt aber auch Maßnahmen der Deutschen Rentenversicherung zur Eindämmung der Scheinselbständigkeit, die bei Solo-Selbständigen oftmals vorliege, als weitere Ursache. Die

entsprechenden Bemühungen eines Konzerns schildert ein/e Experte/in in folgender Weise, woraus zugleich hervor geht, dass diese nicht immer wie gewünscht greifen:

Zitat: „Die Zusteller sind teilweise bei [Name des Unternehmens] angestellt, teilweise aber Subunternehmer. Es gab dann zwischenzeitlich mal eine ganz strikte Anweisung der Geschäftsführung, dass keine Sub-Sub-Verhältnisse mehr geduldet werden. Das hat man dann aber relativ schnell erkennen müssen, dass es nicht ganz funktioniert. Also das wird als Ausnahme jetzt doch wieder hingenommen.“

Als typische Motive seitens der Unternehmen für derartige Bestrebungen führen die Experten/innen vor allem Schwierigkeiten in der Rekrutierung von Subunternehmen und in der Gewinnung von Personal an. Dies bedinge, dass vermehrt Arbeitnehmer/innen vor allem aus Osteuropa gewonnen würden, die dann aber in der Regel direkt bei den Konzernen angestellt seien. Insgesamt scheint sich – wenn auch mit lokalen Schwankungen – die Gewinnung von Arbeitskräften aufgrund der oftmals harten Arbeitsbedingungen, des niedrigen Lohns und des insgesamt knapper werdenden Arbeitskräfteangebots für Arbeitgeber schwierig darzustellen.

Die niedrige Entlohnung wiederum ist nicht zuletzt eine Folge des von allen Experten/innen geschilderten Marktdrucks in der Branche. Der Preiskampf zwischen den marktdominierenden Konzernen werde primär „auf der letzten Meile“ der Zustellung ausgetragen und hier vor allem auf Kosten der Fahrer, da es aufgrund der großen Konkurrenz nicht möglich sei, die gestiegenen Kosten auf den Endverbraucher umzulegen. Zuletzt habe zudem in übereinstimmender Wahrnehmung der Markteinstieg eines großen Handelskonzerns in den Bereich der Auslieferung den Druck weiter verstärkt. Die aus diesem intensiven Wettbewerb resultierenden niedrigen Deckungsbeträge der Aufträge führten wiederum zu erheblichem Druck auf die Unternehmer/innen. Dass die Gewährleistung der notwendigen Effizienz in der Auftragserledigung gerade für kleine Subunternehmen ein Problem darstellt, betonen insbesondere Experten/innen der Arbeitgeberseite und stellen dies in einen engen Zusammenhang mit den niedrigen Hürden für den Markteintritt von Unternehmern/innen in diesem Segment. In den Worten eines/r Experten/in:

Zitat: „Wir haben relativ viele Unternehmer in diesem Segment [...], die über keine Ausbildung verfügen. Sie können ein Gewerbe anmelden, da melden Sie sich bei der Bundesnetzagentur: „Ich bin jetzt ein KEP-Dienst“. Und das war es.“

Die geringen Anforderungen an eine Unternehmensgründung, etwa im Kontrast zu Handwerksbetrieben oder auch Transportunternehmen mit Fahrzeugen oberhalb eines Gewichts von 3,5 Tonnen, werden in dieser Deutung als (mit-)ursächlich für mangelnde unternehmerische Kompetenzen und daran gekoppelte Folgen angesehen.

Schließlich ist während des Untersuchungszeitraums das „Paketboten-Schutz-Gesetz“ verabschiedet worden, dessen Kern die Einführung einer Nachunternehmerhaftung für Paketdienste ist (BMAS 2019; Bundesregierung 2019). Diese besagt, dass Auftraggeber für nicht oder nicht vollständig entrichtete Sozialabgaben von beauftragten Subunternehmen haftbar gemacht werden können. Unbedenklichkeitsbescheinigungen oder Eignungsprüfungen der Subunternehmer/innen können jedoch den Auftraggeber von dieser Haftung befreien.

Bilanziert man die bisher geschilderten Strukturen der Paketdienste, so lässt sich zumindest annehmen, dass die hohe Eingriffstiefe des gesetzlichen Mindestlohns sowie nach wie vor verbreitete Niedriglöhne in Verbindung mit dem hohen Marktdruck für Betriebe Anreize darstellen können, zur Kompensation der gestiegenen Lohnkosten (auch) auf Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung zurückzugreifen. Zu bedenken ist, dass die für die Branche relevante Gruppe der Solo-Selbstständigen nicht unter das MiLoG fällt.

### **Rahmenbedingungen und Konsequenzen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns**

Alle Experten/innen bekräftigen einhellig, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine gewichtige Zäsur für die Branche dargestellt hat. Da zuvor bisweilen deutlich niedrigere Löhne gezahlt worden seien, habe dies für Arbeitgeber zu teils erheblichen Kostensteigerungen geführt. Auf der einen Seite habe dies zur Schließung von Betrieben geführt, die keine Chance gesehen hätten, diesen Kostenanstieg auf legalem Weg zu kompensieren. Auf der anderen Seite wird aber auch davon berichtet, dass dieser Einschnitt Betriebe zur Steigerung der Effizienz gezwungen habe, etwa durch Digitalisierung oder die Überarbeitung veralteter Prozesse, um weiterhin rentabel arbeiten zu können.

Den vermehrten und systematischen Einsatz von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit zur Umgehung des Mindestlohns verorten die interviewten Experten/innen strukturell recht einstimmig primär auf der Ebene der Subunternehmen mit mehreren Angestellten. Großbetriebliche Strukturen erlaubten etwa die Zahlung von Schwarzgeld kaum, da es ungleich komplizierter sei, das hierfür notwendige Schwarzgeld zu generieren. Zudem sei die Angst vor negativer Berichterstattung unter den Konzernen zu hoch, so mehrere Experten/innen sinngemäß. Die in Konzernen in der Regel vorhandene betriebliche Mitbestimmung, die gewissermaßen als innerbetriebliche Kontrollinstanz wirke, erschwere außerdem die Nutzung derartiger Praktiken deutlich. Bei großen Betrieben kämen vielmehr Strategien des rechtlichen Graubereichs zum Einsatz, die vor allem die Lohnbuchhaltung und die Dokumentation der Arbeitszeit beträfen. So wird etwa die Verrechnung von Sonderzahlungen, die sich auf den gesetzlichen Mindestlohn anrechnen lassen, mit dem monatlichen Lohn genannt. Auch die Nicht-Anrechnung einzelner Bestandteile der Arbeit auf die Arbeitszeit, etwa die Anfahrt oder das Abstellen des Fahrzeugs in einem entlegenen Depot, werden von den Experten/innen als genutzte Strategien angeführt, die zur Folge hätten, dass der gesetzliche Mindestlohn faktisch unterschritten werde. Dieses Ausreizen rechtlicher Grauzonen überschreitet in der Regel nicht die Schwelle zum systematischen Einsatz von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit, selbst wenn es zu Lasten der Arbeitnehmer/innen geht. Es werden aber auch Strategien der „Absicherung“ genannt: Einige Arbeitgeber, so mehrere Experten/innen, zahlten Löhne leicht oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, um für den Fall einer festgestellten Überschreitung der Arbeitszeit oder der Nicht-Einhaltung von Pausenzeiten nicht zugleich auch gegen die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns zu verstoßen.

Kein/e Experte/in stellt einen direkten Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns her. Während der eine Teil der Experten/innen kaum Veränderungen zu erkennen vermag, nehmen andere Experten/innen hingegen eher einen Rückgang wahr. Dieser sei aber eher dem medialen Druck durch potenzielle negative Berichterstattung sowie den wachsenden Schwierigkeiten in der Personalgewinnung geschuldet als der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Die Arbeitgeberseite hebt in diesem Zusammenhang vor allem auf die notwendige Intentionalität und damit die kriminelle Energie von Unternehmern/innen ab, die die Voraussetzung für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sei und letztlich von einem gesetzlichen Mindestlohn kaum tangiert werde, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

Zitat: „In meinen Augen hat sich da gar nichts groß getan. Die Firmen, die vorher sauber arbeiten wollten, werden auch weiterhin sauber arbeiten. [...] Und die Leute, die weniger bezahlen oder halt auf 800 Euro anmelden und den Rest dann schwarz machen, denen ist das scheißegal, ob es da einen Mindestlohn gibt oder nicht.“

In ähnlicher Weise äußert sich die gewerkschaftliche Seite, betont dabei aber den geringen Einblick in die kleineren Unternehmen aufgrund deren geringen Organisationsgrads. Diese Einschränkung gilt

letztlich auch für den Arbeitgeberverband, der darauf hinweist, dass Betriebe, die auf illegale Praktiken setzten, meist nicht in einem Verband organisiert und Aussagen über diese Gruppe daher schwerer zu treffen seien.

Eindeutig sind zudem die Einschätzungen der Experten/innen hinsichtlich der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns. Sie seien bislang schlichtweg zu gering ausgefallen, als dass von diesen ein nennenswerter, verhaltenslenkender Impuls für die Betriebe hätte ausgehen können. Mitverantwortlich sei hierfür, dass zum einen der Druck in der Branche ohnehin sehr hoch sei und diese Anpassungen daher „untergingen“. Zum anderen aber sei die Verschiebung durch die anfängliche Einführung des gesetzlichen Mindestlohns so groß gewesen, dass dessen Anhebungen demgegenüber von untergeordneter Bedeutung gewesen seien.

Mit der Bezugnahme auf Unternehmer/innen mit krimineller Energie ist zugleich eine zentrale Entstehungskonstellation für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung benannt. In diesem Zusammenhang schildert etwa ein/e Experte/in der FKS Strategien des Kettenbetrugs oder andere systematische Formen kriminellen unternehmerischen Handelns, die in der Prüfpraxis immer wieder auftauchten. Hierbei liege zumeist ein ganzes Geflecht von Delikten und Ordnungswidrigkeiten vor, die neben der Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns eben auch Schwarzarbeit und/oder illegale Beschäftigung betreffen. Da es sich jedoch in diesen Fällen um von vorneherein auf Betrug ausgelegte Vorgehensweisen handele, sei die Reduzierung von Löhnen bzw. die Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns hauptsächlich eine Begleiterscheinung, nicht aber das wesentliche Tatmotiv. Die betreffenden Arbeitgeber würden entsprechend auch gezielt „Personen in Notlagen anwerben“, also sich die Asymmetrie zwischen Arbeitgebern/innen und Arbeitnehmern/innen gezielt zunutze machen, um Arbeitnehmer/innen für derartige Praktiken zu gewinnen.

In der Praxis lässt sich jedoch nicht immer eindeutig bestimmen, inwiefern Vorsatz und Strategie das Motiv hinter illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit sind. Vor allem Experten/innen der Arbeitgeberseite führen in diesem Zusammenhang die gewissermaßen schleichende Etablierung derartiger Praktiken an, die sich vor allem bei Unternehmern/innen ergebe, die sukzessive durch mangelnde Rentabilität in eine Notlage gerieten. Das folgende Zitat illustriert diesen Sachverhalt in plastischer Weise:

Zitat: „Irgendwann ist das eigene Geld alle. Und dann fangen die an, in dem Graubereich zu arbeiten. Also, dann sagen die: „Okay, ich kann dich jetzt nicht elf Stunden bezahlen, sondern du kriegst zehn Stunden bezahlt. (...) Und das ist so, dass sich die Grenze immer eins hochschiebt. Also die machen das dann mit einer Stunde oder mit einer halben Stunde am Tag. Und dann geht das gut. Und dann ist es eine ganze Stunde. Und dann zwei und dann drei. Und da rutschen die in das Thema Schwarzarbeit oder Hinterziehung von Sozialabgaben rein.“

Der Kern dieses Musters besteht letztlich in mangelnder unternehmerischer Weitsicht, die von den betreffenden Experten/innen ursächlich in einen Zusammenhang mit den geringen Markteintrittshürden gesetzt wird. Unzureichendes Vorwissen und ein Mangel an Kompetenzen von Unternehmensgründern/innen führen in dieser Deutung zur sukzessiven Nutzung illegaler Praktiken und Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns.

Dabei ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass es die aktuelle Marktsituation mit einer hohen Nachfrage nach und einem eher geringen Angebot an Arbeitskräften laut mehreren Experten/innen deutlich unwahrscheinlicher mache, dass sich Arbeitnehmer/innen auf derartige Praktiken einließen. Dieser Faktor der Marktsituation ist ebenfalls unabhängig vom gesetzlichen Mindestlohn zu sehen, wirkt aber glättend auf die Asymmetrie zwischen Arbeitgebern/innen und Arbeitnehmern/innen ein, deren Ausprägung oftmals maßgeblich für das Zustandekommen von Schwarzarbeit und illegaler

Beschäftigung ist. Daher führen zumindest zwei Interviewpartner/innen auch die umgekehrte Variante an, dass die Initiative insbesondere für Schwarzarbeit unter den derzeitigen Rahmenbedingungen verstärkt auch von Arbeitnehmern/innen ausgehe. Das Motiv hierfür liege aufseiten der Arbeitnehmer/innen entweder in der persönlichen Situation, die aufgrund von Leistungsbezug, Unterhaltsverpflichtungen oder Privatinsolvenz eine sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit ökonomisch unattraktiv mache, oder in mangelnder Weitsicht begründet, so dass einem höheren unmittelbar verfügbaren Geldbetrag der Vorzug gegenüber einer Einzahlung in die Sozialsysteme gegeben werde. Ein/e Interviewpartner/in sieht hier auch ein Informationsdefizit bei manchen Arbeitnehmern/innen. Aufseiten der Arbeitgeber wiederum können entweder der schiere Bedarf an Arbeitskräften oder auch ein kurzfristiges ökonomisches Kalkül ausschlaggebend sein, diesem Wunsch nachzugeben. Es zeigt sich im Rahmen dieser Konstellationen zwar, dass die geltende Höhe des gesetzlichen Mindestlohns eine orientierende Funktion bezüglich der Höhe des (teilweise oder vollständig) schwarz ausgezahlten Entgelts ausübt, aber auch hierbei messen die Interviewpartner/innen der konkreten regionalen Relation zwischen Angebot und Nachfrage eine höhere Wirkkraft bei. Mit anderen Worten könne ein hoher Arbeitskräftebedarf dazu führen, dass auch bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ein Lohn vereinbart werde, der oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liege.

Aus der Struktur der Beschäftigten in der Branche sowie der Art der ausgeübten Tätigkeiten ergibt sich schließlich ein recht eindeutiges Profil von denjenigen Beschäftigten, die in erster Linie von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen sind und das von allen Experten/innen deckungsgleich beschrieben wird. Hierbei handelt es sich primär um männliche Arbeitnehmer, die in der Regel über keine formale berufliche Qualifikation verfügen und zudem oftmals nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Für NRW wird in diesem Zusammenhang besonders oft von rumänischen Fahrern gesprochen, die laut den Experten/innen große Teile der Arbeitnehmer/innen in diesem Segment stellen. Als gängigste Variante wird dabei die Anmeldung der Beschäftigten als Minijobber/innen genannt, bei der die Arbeitnehmer/innen aber in Vollzeit arbeiten und den restlichen Lohn „unter der Hand“ erhalten.

Mit der Dominanz osteuropäischer Fahrer/innen in NRW ist bereits ein Spezifikum der regionalen Fokussierung angesprochen. Allerdings zeigt sich in den Interviews, dass regionale Spezifika meist an konkrete ökonomische und geographische Konstellationen gekoppelt sind, die sich in ähnlicher Weise im Prinzip auch in anderen Bundesländern finden und somit nur bedingt spezifisch für NRW sind. Branchenspezifisch ist hier vor allem der Kontrast von Stadt und Land zu nennen. Praktisch alle Interviewpartner/innen berichten davon, dass durch die längeren Strecken in ländlichen Regionen – in NRW etwa am Niederrhein oder in der Eifel – die Rentabilität der Lieferungen durch erhöhten Benzinverbrauch und Verschleiß sowie längere Wegezeiten weiter sinke. So entstehe zusätzlicher Druck auf die Fahrer/innen „auf der letzten Meile“, der die Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns durch unbezahlte Mehrarbeit wahrscheinlicher mache. Dies ist jedoch nicht zwingend gleichzusetzen mit illegaler Beschäftigung oder Schwarzarbeit, sondern bewegt sich erneut eher im gesetzlichen Graubereich und verweist vornehmlich auf die inkorrekte Dokumentation und Entlohnung der Arbeitszeit. Keine Rolle spielt laut den interviewten Experten/innen hingegen die Grenzlage in NRW zu den Niederlanden und Belgien, da die Auslieferung von Paketen eng an Staatsgrenzen gebunden sei.

### **Kontrollen der FKS und Dokumentationspflichten**

Richtet man die Aufmerksamkeit auf die Kontrollen der FKS als Instrument zur Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und zur Prävention von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, so bestreitet keine/r der Interviewpartner/innen deren grundsätzlichen Nutzen. Die Zahlen der FKS für NRW sind dabei mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, da sich diese auf die gesamte Branche

des Speditions-, Transport und damit verbundenen Logistikgewerbes beziehen. Die hier betrachteten Paketdienste stellen jedoch nur eine Teilmenge dieser Branche dar, die sich in den Daten nicht separat ausweisen lässt.

**Tabelle 4.2: Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe**

Kontrollen und eingeleitete Verfahren der FKS im Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbe	bundesweit		Nordrhein-Westfalen	
<b>Kontrollen</b>	<b>2015-2019 (Juni)</b>		<b>2015-2019 (Juni)</b>	
	<b>Summe</b>		<b>Summe</b>	
<b>Arbeitgeberprüfungen</b>	<b>22.572</b>		<b>4.035</b>	
<b>Personenbefragungen</b>	<b>115.098</b>		<b>22.138</b>	
<b>Mindestlohnverstöße</b>	<b>2015-2019 (Juni)</b>		<b>2015-2019 (Juni)</b>	
	<b>Summe</b>	<b>Anteil</b>	<b>Summe</b>	<b>Anteil</b>
<b>eingeleitete Ordnungsverfahren aufgrund Verstoßes gegen MiLoG</b>	<b>2.140</b>	<b>100%</b>	<b>459</b>	<b>100%</b>
davon Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG)	927	43%	155	34%
davon Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten bzw. Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG)	840	39%	257	56%
davon sonstige Verstöße (§ 21 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6 MiLoG)	373	17%	47	10%
<b>Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung</b>	<b>2015-2019</b>		<b>2015-2019</b>	
	<b>Summe</b>	<b>Anteil</b>	<b>Summe</b>	<b>Anteil</b>
<b>eingeleitete Strafverfahren</b>	<b>17.458</b>	<b>100%</b>	<b>5.097</b>	<b>100%</b>
<b>davon Schwarzarbeit</b>	<b>16.246</b>	<b>93%</b>	<b>4.805</b>	<b>94%</b>
Beitragsbetrug (§ 266a StGB)	5.981	34%	1.484	29%
Steuerhinterziehung (§ 370 AO)	69	0%	11	0%
Leistungsmissbrauch (§ 263 StGB)	10.196	58%	3.310	65%
<b>davon illegale Beschäftigung</b>	<b>1.060</b>	<b>6%</b>	<b>272</b>	<b>5%</b>
Illegaler Aufenthalt (§ 95 ff. AufenthG)	1.016	6%	268	5%
Verstoß i. Zsh. Arbeitsgenehmigungsverfahren/ Aufenthaltstitel (§§ 10 f. SchwarzArbG)	33	0%	2	0%
Verstoß i. Zsh. Arbeitnehmerüberlassung (§§ 15 f. AÜG)	11	0%	2	0%
<b>davon sonstige Straftatbestände</b>	<b>152</b>	<b>1%</b>	<b>20</b>	<b>0%</b>

Quelle: Sonderauswertung der FKS, 2019 & 2020.

Erläuterung: Bei der Interpretation der FKS-Statistik sind verschiedene Einschränkungen zu berücksichtigen. Siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.5 und Infokasten 1.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Anzahl von über 4.000 Arbeitgeberprüfungen und über 22.000 Personenbefragungen im betrachteten Zeitraum seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durchaus erheblich ist (vgl. Tabelle 4.2), wenngleich insbesondere von gewerkschaftlicher Seite der immer noch zu niedrige Kontrolldruck und die immer noch zu geringe Abschreckung moniert werden. Weiterhin wird ersichtlich, dass Verstöße gegen das MiLoG einen eher kleinen Anteil der festgestellten Vergehen ausmachen, da auf dieser Grundlage lediglich 459 Ordnungsverfahren eingeleitet wurden, während sich die Zahl der eingeleiteten Strafverfahren wegen Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf 5.097 Fälle beläuft. Dies mag auch in der Tatsache seinen Ursprung haben, dass Verstöße gegen das MiLoG in der Regel nachrangig behandelt werden gegenüber den Strafverfahren wegen illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit, aber letztlich dort auch zum Tragen kommen können. Innerhalb der Strafverfahren wiederum dominiert deutlich mit fast 95 Prozent und 4.805 Fällen der Sachverhalt der Schwarzarbeit, so dass im Umkehrschluss nur 5 Prozent bzw. in absoluten Zahlen 272 Fälle von illegaler Beschäftigung festgestellt wurden. Gravierende Diskrepanzen zum Bundesdurchschnitt sind in den Daten insgesamt kaum zu erkennen, so dass hier kein regionales Spezifikum vorliegt. Ein/e Experte/in führt die geringere Bedeutung illegaler Beschäftigung auch darauf zurück, dass illegal Beschäftigte in der KEP-Branche eher „Spuren hinterließen“, etwa beim Einloggen in einen Scanner, so dass deren Einsatz schwerer zu verschleiern sei. Dies deckt sich zum einen mit den Beobachtungen der Experten/innen insgesamt, die illegale Beschäftigung als weniger gravierendes Problem in der Branche einschätzen. Zum anderen



unterscheidet sich dieses Muster sehr stark vor allem von dem Muster, das die Kontrollen in der Fleischwirtschaft zeichnen. Dort entfallen – wie später gezeigt wird – fast zwei von fünf Strafverfahren auf illegale Beschäftigung, was für eine andere branchenspezifische Logik von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung spricht. Allerdings gibt ein/e Experte/in zu bedenken, dass bei den Kontrollen in der Regel nur die Verstöße bei kleinen Subunternehmern/innen aufgedeckt und geahndet würden. Auch wenn es bisweilen Hinweise darauf gebe, dass Auftraggeber ihre Subunternehmer/innen bei der Umsetzung von Vermeidungshandlungen unterstützten, führe dies praktisch nie zu Verfahren oder gar Verurteilungen auf Ebene der Auftraggeber.

Basis für die Feststellung insbesondere von MiLoG-Verstößen und Schwarzarbeit ist die Dokumentation der Arbeitszeit, die in dieser Branche zudem mit weiteren potenziellen Verstößen wie Lenkzeitüberschreitungen verwoben ist. Grundsätzlich sehen alle Experten/innen eine Anfälligkeit der Arbeitszeitdokumentation für Manipulationen, vor allem für den Fall handschriftlich erfasster Arbeitszeiten, die gerade bei kleinen Unternehmen auch aus Kostengründen eher die Regel darstellen laut Experten/innen. Für die Kontrollen geht damit die Schwierigkeit einher, mögliche Manipulationen auch faktisch nachzuweisen. Ein wichtiger Anhaltspunkt ist in diesem Zusammenhang die Relation des Volumens der dokumentierten Arbeitszeit zum Auftragsvolumen des geprüften Arbeitgebers, um die Plausibilität der Angaben abzuschätzen. Auf diese Weise lässt sich ermitteln, ob durch systematisch höhere faktische Arbeitszeiten in Relation zu den dokumentierten Arbeitszeiten der Mindestlohn unterschritten wird oder Minijobber/innen tatsächlich eher in Vollzeit arbeiten; typische Sachverhalte, die mit einer manipulierten Arbeitszeitdokumentation verschleiert werden. Dabei gibt ein/e Experte/in zu bedenken, dass die Höhe der tatsächlich verhängten Bußgelder für eine fehlerhafte Dokumentation der Arbeitszeit nicht hinreichend abschreckend sei, sondern gerade von Unternehmern/innen mit krimineller Energie billigend in Kauf genommen werde.<sup>4</sup>

Die grundlegende Einschätzung zur Relation von Aufwand und Ertrag der Dokumentationspflichten divergieren deutlich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerperspektive. Aus Gewerkschaftssicht wäre eine noch restriktivere und manipulationssichere Aufzeichnung notwendig, so dass die Kontrollen auf Grundlage z. B. (vor-)tagesbasierter Aufzeichnungen durchgeführt werden können. Zudem sei die verpflichtende und kontinuierliche Übermittlung aller Arbeitszeitaufzeichnungen an den Zoll eine Option. Für die Arbeitgeber hingegen wird bereits die jetzige Dokumentationspflicht als relevanter Mehraufwand wahrgenommen, der zudem im Sinne einer Kollektivstrafe interpretiert wird: Aus einem Generalverdacht gegen die Branche heraus und wegen einzelner schwarzer Schafe müssten alle Arbeitgeber diese Pflicht erfüllen, was als ungerecht empfunden wird. Ein Vorschlag zielt daher darauf ab, zumindest die Lohnhöhe, ab der verpflichtend zu dokumentieren ist, herabzusetzen. Schließlich verweist ein/e Experte/in in diesem Zusammenhang auch auf das Unwissen überforderter Unternehmer.

### **Zwischenfazit**

Ganz grundlegend stellt keine/r der Experten/innen der KEP-Branche für die Paketdienste einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Entwicklung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit und der Einführung sowie sukzessiven Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns her. Auch klare Hypothesen zu Wirkungsmechanismen konnten im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn nicht aus dem Interviewmaterial rekonstruiert werden, obwohl Einigkeit dahingehend herrschte, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu erheblichen, teilweise schwer zu kompensierenden Kostensteigerungen in einer von starkem Marktdruck geprägten Branche geführt

---

<sup>4</sup> Im internationalen Vergleich liegt der Bußgeldrahmen in Deutschland zwar recht hoch, aus den FKS-Daten geht jedoch hervor, dass dieser Rahmen in der Regel aber nicht vollständig ausgeschöpft wird.

hat. Dennoch lassen sich einige grundlegende Muster identifizieren, die sich aus der Zusammenschau von Daten, Branchenstruktur und Experteninterviews ergeben.

Zunächst ist der systematische und großflächige Einsatz von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit in den dominierenden Großkonzernen als unwahrscheinlich bzw. weniger relevant einzuschätzen. Ursächlich hierfür sind sowohl strukturelle Voraussetzungen wie z. B. die fehlende Möglichkeit zur Generierung von notwendigem Schwarzgeld als auch das Risiko von Umsatzrückgängen infolge von medialer Berichterstattung über Missstände, die im Rahmen von Prüfungen aufgedeckt werden. Allerdings spielen auf dieser Unternehmensebene das Ausloten und Ausreizen von Grauzonen eine größere Rolle. Hierzu zählen die Umwandlung von Lohnzahlungen oder auch „Tricks“ in der Auslegung und Dokumentation von Arbeitszeiten, die zu einer Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns führen können, aber in der Regel nicht die Schwelle zu Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung überschreiten.

Bei den kleineren Subunternehmen lässt sich hingegen den Experteninterviews nach zu schließen eine grobe, idealtypische Dreiteilung vornehmen. Eine erste Variante sind kleine Unternehmen, die sich keiner illegalen Mittel bedienen und ohne Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung in einem engen Markt behaupten. Als zweites sind Unternehmen mit hoher krimineller Energie zu nennen. Diese setzen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung praktisch von Beginn an systematisch und strategisch ein, um ihren kurzfristigen Profit zu maximieren. Diese Absicht wird durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns letztlich nicht tangiert. Eine dritte Variante betrifft Unternehmer/innen, die aufgrund von Misswirtschaft sukzessive zu verschiedenen Strategien greifen, um die entstehenden Verluste zu kompensieren. Dies kann neben einer Fälschung der Arbeitszeit auch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung umfassen. Hier ist der gesetzliche Mindestlohn in erster Linie eine Rahmenbedingung, die den Druck auf solche Unternehmer/innen durch gestiegene Lohnkosten weiter verschärft hat. Rein rechtlich nicht betroffen von Verstößen gegen das MiLoG ist die Gruppe der Soloselbständigen, deren Bedeutung jedoch den Experten/innen zufolge quantitativ innerhalb der Branche in den letzten Jahren zurückgegangen ist.

#### 4.1.2 Fleischwirtschaft

##### Einleitung

Die Fleischwirtschaft wurde mit einem regionalen Fokus auf Niedersachsen, und dort insbesondere dem Oldenburger Raum, untersucht. Diese regionale Fokussierung begründet sich aus der starken Konzentration großer Betriebe aus dem Bereich Schlachtung und der anschließenden Weiterverarbeitung im Nordwesten Deutschlands, die in unmittelbarer Nähe zur landwirtschaftlichen Erzeugung angesiedelt sind. Viele der in dieser Region ansässigen Betriebe gehören größeren nationalen und internationalen Konzerngruppen an, weshalb auch Aussagen über die Region hinaus möglich sind.

Insgesamt wurden sieben Experteninterviews mit teils mehreren Gesprächspartnern/innen durchgeführt. Hierzu zählen die zentralen Tarifparteien (ein Arbeitgeberverband und eine Gewerkschaft), die regionale FKS-Einheit und Vertreter/innen von Unternehmen. Außerdem wurde ein Interview mit einer Beratungsstelle geführt, die eine wesentliche Anlaufstelle für Beschäftigte in der Fleischwirtschaft ist und diese in sozial- und arbeitsrechtlichen Fragen berät. Bei den Vertretern/innen der Unternehmen handelt es sich um drei Arbeitgeberrepräsentanten/innen aus zwei Unternehmen und eine Betriebsrätin/ einen Betriebsrat. Alle Unternehmensvertreter/innen stammen aus dem Bereich Schlachtung und Zerlegung. Hierunter sind zum einen zwei Großunternehmen, die weitere Niederlassungen besitzen oder in größere Unternehmensgruppen eingebunden sind, und ein mittelständisches Unternehmen. Die Reichweite der Experteninterviews

erstreckt sich insgesamt eher auf den großbetrieblich strukturierten, industriellen Teil der Fleischwirtschaft. Über das tendenziell kleinbetrieblicher strukturierte Fleischereihandwerk sind nur begrenzt Aussagen möglich, da dieser Sektor weniger an Tarifverhandlungen beteiligt ist bzw. war. Die interviewten Experten/innen besitzen laut eigener Auskunft hier wenig bis keine Einblicke.

### **Sozioökonomisches Branchenportrait**

Insgesamt hat die Fleischerzeugung in Deutschland in den letzten 20 Jahren stark zugenommen, wobei in etwa die Hälfte des in Deutschland geschlachteten Fleisches für den Export bestimmt ist. Aufgrund des starken internationalen Wettbewerbs und des Einflusses des ebenfalls stark konzentrierten Lebensmitteleinzelhandels besteht insgesamt ein hoher Kostendruck (Efken et al. 2015). Die Branche arbeitet stark arbeitsteilig entlang der Wertschöpfungskette und steht aufgrund ungünstiger Arbeitsbedingungen häufig im Fokus der öffentlichen Debatte. Auch wenn nach wie vor ein großer Teil der Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen arbeitet, ist im Zeitverlauf eine deutliche Branchenkonzentration zu erkennen. Die Zahl der Betriebe hat sich zwischen 1999 und 2017 nahezu halbiert (Bosch et al. 2019: 195). Der Bereich Schlachtung ist auf wenige Großunternehmen im Nordwesten Deutschlands konzentriert, der Bereich Fleischverarbeitung hingegen breiter verteilt (Stracke 2018: 5).

Die starke Arbeitsteilung in Kombination mit einer zunehmenden Verdichtung der Unternehmenslandschaft hat sich auch auf die Beschäftigtenstruktur ausgewirkt (Mense-Petermann 2018). Viele Arbeitsschritte sind stark standardisiert und können daher von un- und angelernten Beschäftigten ausgeführt werden. Die Struktur der Beschäftigten in der Fleischwirtschaft unterscheidet sich folglich auch deutlich von der Gesamtbeschäftigung in Niedersachsen (vgl. Tabelle 4.3): Knapp jede/r dritte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte übt eine Helfertätigkeit aus, und mehr als jede fünfte Person verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung sind in der Fleischwirtschaft deutlich weniger verbreitet als in anderen Branchen. Am deutlichsten ist der Unterschied mit Blick auf den Anteil ausländischer Beschäftigter: Über 40 Prozent der Beschäftigten in der niedersächsischen Fleischwirtschaft besitzen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Dies ist ein Unterschied von über 30 Prozentpunkten zum branchenübergreifenden Durchschnitt. Zudem ist der Anteil der ausländischen Beschäftigten im Vergleich zu 2014 stark gestiegen. Dieser Anstieg dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass einige Unternehmen der Branche aufgrund einer Selbstverpflichtung den Anteil von Entsendungen aus dem Ausland deutlich reduziert und ihre Stammbeschaftungen erhöht haben. Nach wie vor werden viele Ausländer/innen beschäftigt, aufgrund der Anstellung im Inland werden die entsprechenden Beschäftigungsverhältnisse nun aber auch in den betrachteten Wirtschaftszweigen der Beschäftigungsstatistik erfasst. Tatsächlich legen die Experteninterviews nahe, dass der Anteil der ausländischen Beschäftigten in Teilen der Branche nochmals deutlich höher liegt.

Tabelle 4.3: Steckbrief der Fleischwirtschaft in Niedersachsen

Beschäftigung				
Jahresbezug	2019		Veränderung gegenüber 2014	
Räumlicher Bezug: Niedersachsen	Fleischwirtschaft <sup>1</sup>	insgesamt	Fleischwirtschaft <sup>1</sup>	insgesamt
Beschäftigte insgesamt	34.129	3.807.352	14,6%	8,4%
sv-pflichtig Beschäftigte	30.105	3.007.560	18,1%	10,5%
...Teilzeitbeschäftigte	10,7%	29,7%	-1,9PP	+3,0PP
...Frauen	38,7%	45,8%	-1,5PP	+0,5PP
...Ausländer/innen	41,1%	9,3%	+18,9PP	+3,5PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	28,0%	13,6%	+1,8PP	+1,0PP
...Helfer/innen	31,4%	16,7%	-0,7PP	+1,5PP
geringfügig Beschäftigte	4.024	799.792	-6,2%	1,1%
...Frauen	52,7%	59,6%	-10,3PP	-3,0PP
...Ausländer/innen	10,6%	10,4%	+3,6PP	+2,0PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	21,2%	26,5%	-1,1PP	+0,2PP
...Helfer/innen	43,1%	48,8%	+0,9PP	-0,9PP
...ausschließlich geringfügig Beschäftigte	61,4%	64,9%	-11,0PP	-6,0PP
...im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	38,6%	35,1%	+11,0PP	+6,0PP
Lohnstruktur				
Jahresbezug	2018		Veränderung gegenüber 2014	
Räumlicher Bezug: Niedersachsen	Fleischwirtschaft <sup>2</sup>	insgesamt	Fleischwirtschaft <sup>2</sup>	insgesamt
Bruttomonatsentgelt (Median) für vollzeitbeschäftigte Fachkräfte	2.088 €	3.011 €	-	+198 €
Räumlicher Bezug: Westdeutschland	Fleischwirtschaft <sup>3</sup>	insgesamt	Fleischwirtschaft <sup>3</sup>	insgesamt
Durchschnittlicher Bruttostundenverdienst für alle Vollzeitbeschäftigten	16,44 €	26,02 €	+1,54 €	+2,24 €
Durchschnittlicher Bruttojahresverdienst für alle Vollzeitbeschäftigten	34.396 €	53.054 €	+3.201 €	+4.629 €
Tarifbindung				
Jahresbezug	2014		Veränderung gegenüber 2010	
Räumlicher Bezug: Westdeutschland	Fleischwirtschaft <sup>4</sup>	insgesamt	Fleischwirtschaft <sup>4</sup>	insgesamt
Arbeitnehmer/innen mit Tarifbindung	35%	46%	-4PP	-10PP
Betriebe mit Tarifbindung	18%	15%	-4PP	-14PP
Mindestlohn Betroffenheit				
Jahresbezug	2014			
Räumlicher Bezug: Deutschland	Beschäftigungsverhältnisse		...davon mit Stundenlohn unter 8,50 €	
	172.000		19,2%	

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) – Deutschland, West/Ost und Länder (Quartalszahlen) – Juni 2014 und Juni 2019; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Entgeltatlas; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste, Fachserie 16 – Reihe 2.3, Ausgaben für 2014 und 2018; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Tarifbindung in Deutschland, Ausgaben für 2010 und 2014; Mindestlohnkommission (2018).

Erläuterungen: <sup>1</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „101 Schlachten und Fleischverarbeitung“; <sup>2</sup> Bezug: Berufsgattung „Berufe in der Fleischverarbeitung – fachlich ausgerichtete Tätigkeiten“; <sup>3</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „C101-2 Schlachten und Fleischverarbeitung; Fischverarbeitung“; <sup>4</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „10 Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“. PP=Prozentpunkte.

Die bisherigen Ausführungen deuten bereits darauf hin, dass das Lohnniveau in der Fleischwirtschaft eher niedrig ausfällt. Das Bruttomedianeinkommen für vollzeitbeschäftigte Fachkräfte in der Fleischwirtschaft liegt mit 2.088 Euro pro Monat in etwa ein Drittel unterhalb des Einkommens in der Gesamtwirtschaft. Da bis Ende 2017 eine gesetzlich zulässige Übergangsregelung und ein Branchenmindestlohn galten, war die Branche von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 zunächst nicht direkt betroffen. Auswertungen der Mindestlohnkommission zeigen allerdings, dass etwa jedes fünfte Beschäftigungsverhältnis 2014 mit weniger als 8,50 Euro pro Stunde entlohnt wurde. Die Betroffenheit vom Mindestlohn ist im Vergleich zu anderen Branchen, insbesondere Dienstleistungen, damit im mittleren Bereich angesiedelt. Dabei liegt potenziell eine Unterschätzung der Mindestlohn Betroffenheit vor, da Entsendungen und Werkverträge – wie schon zuvor beschrieben – bei diesen Auswertungen nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Da die

Branche vor allem aus Kostengründen auf ausländische Beschäftigte zurückgreift, ist davon auszugehen, dass das tatsächliche Lohnniveau zumindest vor der Mindestlohneinführung niedriger lag als amtlich erfasst. 2014 lag der Anteil der tarifgebundenen Arbeitnehmer/innen unterhalb und der Anteil der tarifgebundenen Betriebe etwas oberhalb des westdeutschen Durchschnitts.

Insgesamt ist die arbeitgeberseitige Verbandslandschaft stark regional-sektoral untergliedert. Für die Aushandlung von Flächentarifen folgte hieraus u. a., dass die Arbeitgeberseite nicht immer von einem Verband vertreten werden konnte bzw. uneinig war. Bemühungen, einen Branchenmindestlohn festzulegen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern, scheiterten trotz politischen Drucks lange, und erst kurz vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurde ab Mitte 2014 ein Branchenmindestlohn mit einer Übergangsregelung vereinbart. Sie räumte den Arbeitgebern bis September 2015 eine Unterschreitung des Mindestlohns um 0,50 Euro pro Stunde und im Jahr 2017 eine Unterschreitung um 0,09 Euro pro Stunde ein. Die Aushandlung eines Branchentarifvertrags für den Zeitraum nach der Übergangsregelung scheiterte, weil Regelungen zu einer pauschalen Vergütung der Umkleidezeit nach Einschätzung des BMAS die Gefahr von Mindestlohnverstößen erhöhten.

Die Fleischwirtschaft stand bzw. steht aufgrund teils prekärer Arbeitsbedingungen insbesondere für ausländische Beschäftigte häufig in der öffentlichen Kritik (z. B. Molitor 2015; Hertwig et al. 2016). Laut einhelliger Aussage der Experten/innen handelt es sich in diesen Fällen um eher geringqualifizierte Personen, die vor allem aus Osteuropa stammen. Diese würden gezielt angeworben, weil das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland nicht ausreichend ausgeschöpft werden könne. Als wesentlicher Grund hierfür wird die körperlich sehr anstrengende Arbeit im Schichtbetrieb genannt, die insbesondere im Bereich Schlachtung auch mit starker Geruchsentwicklung verbunden ist. Erst in zweiter Linie wird teilweise eine schlechte Bezahlung angeführt. In dieser Hinsicht besteht auf Basis der Experteninterviews Uneinigkeit darüber, ob die Attraktivität durch höhere Löhne gesteigert werden könnte. Vor allem die Arbeitgeberseite führt an, dass aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren nur noch selten überhaupt der gesetzliche Mindestlohn gezahlt würde und die Löhne in der Regel eindeutig höher lägen. Die übrigen Experten/innen stimmen dieser Aussage in Teilen zu, verweisen aber auch auf eine Vielzahl von Beschäftigten, denen nach wie vor der Mindestlohn gezahlt werde. Insbesondere diese Gruppe suche nach wie vor die Gewerkschaft und die Beratungsstelle auf.

Wie eingangs geschildert ist die Zahl der Entsendungen aus dem Ausland parallel zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückgegangen. Wesentlich hierfür ist laut Arbeitgeberseite vor allem eine 2015 unterzeichnete Selbstverpflichtung, der sich unter anderem die sechs wichtigsten Großunternehmen unterworfen haben (Bosch et al. 2019: 215 ff.). Die Initiative für diese Selbstverpflichtung wird von den Experten/innen vor allem auf die anhaltend negative Medienberichterstattung zurückgeführt und habe vor allem das Ziel, problematische Praktiken abzustellen, die Nutzung von Entsendungen und (ausländischen) Werkverträgen einzuschränken und beidseitig die Stammbeschaften zu erhöhen. Die Experten/innen auf Arbeitgeberseite verweisen auf eine hohe Zahl von Beschäftigungsverhältnissen, die zuvor auf Entsendungen beruhten, nun aber der Sozialversicherungspflicht in Deutschland unterlägen und somit auch besser kontrolliert werden könnten. Dass die Selbstverpflichtung ernst genommen wird, bestätigt auch eine Betriebsrätin/ ein Betriebsrat aus einem beteiligten Unternehmen. Die übrigen Experten/innen weisen allerdings darauf hin, dass sich nach wie vor nur ein Teil der Branche der Selbstverpflichtung unterworfen habe.

Eine besonders kritische Rolle wird den im Rahmen von Werkverträgen tätigen Subunternehmen zugewiesen, die in der Regel auch nicht in die Arbeitgeberverbände eingegliedert sind. Laut den interviewten Großunternehmen, bei denen es sich um Vertreter/innen der Generalunternehmen

handelt, würden den Subunternehmen zwar vermehrt Kontrollen auferlegt, letztlich habe man aber nur einen begrenzten Einblick, was auch von Betriebsratsseite kritisiert wird. Die arbeitnehmernahen Experten/innen gehen in ihrer Kritik deutlich weiter und identifizieren auf der Subunternehmerebene dubiose bis hin zu kriminellen Strukturen. Dies wird auch von der/dem mittelständischen Arbeitgebervertreter/in bestätigt, der/dem verschiedene Subunternehmen regelmäßig (unaufgefordert) ihre Leistungen anbieten wollen:

Zitat: „[...] ich nenne es immer moderner Menschenhandel. Die [verschiedene Subunternehmen] brüsten sich damit, wie günstig sie Arbeitskraft anbieten können. Wie günstig sie Menschen vermitteln, anbieten. Wie auch immer man das nennen möchte. Da gab es die wildesten Geschichten. [...] Wenn man dann diese netto-netto gerechneten Werkverträge sieht, dann weiß man, das kann nach Adam Riese so gar nicht funktionieren.“

Grundsätzlich sind sich die Experten/innen aber weitgehend einig, dass die vor Unterzeichnung der Selbstverpflichtung und des Inkrafttretens des Branchenmindestlohns üblichen langen Subunternehmerketten deutlich zurückgegangen sind – und dadurch mittelbar auch die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten verbessert wurden. Nach wie vor ist aber davon auszugehen, dass die Mehrheit der Beschäftigten in der Fleischwirtschaft nicht direkt bei den Generalunternehmen beschäftigt ist.

### **Rahmenbedingungen und Konsequenzen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns**

Der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Nutzung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung wurde im Rahmen der Interviews nur selten direkt thematisiert, sondern in der Regel vermittelt über betrügerische Praktiken der Mindestlohnumgehung. Für die Experten/innen sind andere Faktoren, in jeweils unterschiedlicher Gewichtung, ausschlaggebender für die (eher positive) Entwicklung der letzten Jahre in der Fleischwirtschaft, die sich auch auf die Nutzung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ausgewirkt habe.

Die Arbeitgeberseite verweist vor allem auf die freiwillige Selbstverpflichtung und damit einhergehende Bestrebungen der Unternehmen, problematische Subunternehmerstrukturen und Entsendungen zu reduzieren, die letztlich der Kern aller betrügerischen Praktiken (gewesen) seien. Bereits vor Inkrafttreten des (Branchen-)Mindestlohns sei die Transparenz erhöht worden, z. B. indem Lohnabrechnungen für die Beschäftigten übersetzt worden seien und nur noch deutsche Subunternehmen beauftragt worden seien, deren Beschäftigte deutsche Bankkonten besäßen. Die Auswirkungen des Branchenmindestlohns, der aufgrund der tarifvertraglichen Einigung zu Beginn den gesetzlichen Mindestlohn unterschritt, seien eher gering gewesen und hätten mit der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung immer mehr abgenommen, wie es die/ der Verbandsvertreter/in zusammenfasst:

Zitat: „Die Mehrheit der Arbeitnehmer, die im Werkvertrag tätig sind, bekommen wesentlich mehr als den Mindestlohn. [...] „Das war am Anfang noch Thema, 2014, 2015 vielleicht noch, 2016 vielleicht auch noch, aber spätestens seit 2017 hat sich einfach der Markt so verändert. Auch die osteuropäischen Arbeitnehmer, die arbeiten in aller Regel nicht mehr für den Mindestlohn.“

Generell bestehe dabei ein hoher Kostendruck, der insbesondere durch den Lebensmitteleinzelhandel auf die Fleischwirtschaft ausgeübt werde. Die Endverbraucher/innen seien nicht in ausreichendem Maße bereit, höhere Preise zu zahlen. Die in dieser Lesart nur teilweise gestiegenen Lohnkosten habe die Arbeitgeberseite auch nicht an ihre Beschäftigten weitergegeben bzw. weitergeben können und daher durch eigene Gewinneinbußen und Effizienzsteigerungen ausgleichen müssen. Die Betriebsrätin/ der Betriebsrat stimmt der Darstellung zu, dass vor allem die Gewinne der Arbeitgeber gesunken seien:

Zitat: „[...] der Handel drückt, bis dass wirklich der letzte Blutropfen kommt, ja, und die Marge dazwischen wird immer, immer kleiner, und da bin ich also felsenfest von überzeugt.“

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung haben aus Arbeitgebersicht in dieser Konstellation weder vor noch nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine wesentliche Rolle gespielt und seien nur von einigen „schwarzen Schafen“ genutzt worden. Sofern es Veränderungen gegeben habe, hätten beide Phänomene aufgrund der verbesserten Strukturen und damit einhergehender Vereinfachungen der rechtlichen Situation eher abgenommen. Dem gesetzlichen Mindestlohn wird dementsprechend kein direkter Einfluss in diesem Zusammenhang beigemessen.

Einen stärkeren Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns sehen die Experten/innen der Gewerkschaft und der Beratungsstelle, verweisen in diesem Kontext aber eher auf betrügerische Praktiken zur Reduzierung der tatsächlichen Stundenlöhne von Beschäftigten als auf Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung. Die Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns spielt zur Kostenreduzierung, wie zuvor bei den Paketdiensten (vgl. Kapitel 4.1.1) beschrieben, somit eine deutlich größere Rolle als der Rückgriff auf Schwarzarbeit. Um gestiegene Lohnkosten auszugleichen, würden insbesondere dubiose Subunternehmen vermehrt unbezahlte Mehrarbeit von ihren Beschäftigten verlangen oder „zusätzliche Einnahmen“ durch ungerechtfertigt hohe Abzüge für Unterkunft und Transport zum Arbeitsplatz verlangen. So würde z. B. ein Teil der Arbeitszeit als Pausenzeit erfasst, einigen Beschäftigten würden zwei elektronische Chips zur Arbeitszeiterfassung ausgehändigt oder Vorarbeiter/innen würden Beschäftigte systematisch früher ausloggen und anschließend anweisen, weiterzuarbeiten. Die Arbeitgeberseite – und in Teilen auch die Betriebsrätin/ der Betriebsrat – widerspricht dieser Darstellung und verweist auf die fast ausschließliche elektronische Erfassung der Arbeitszeit, ohne die ein Betreten des Werksgeländes nicht möglich sei. Auch die Nichtgewährung von (bezahltem) Urlaub oder Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall werden häufiger von der Arbeitnehmerseite genannt. Ungerechtfertigt hohe Nettolohnabzüge, insbesondere für Unterkunft und Transport zum Arbeitsplatz, seien bereits vor der Mindestlohneinführung gängige Praxis gewesen und würden nun teilweise noch verstärkt genutzt. Infolge vielfacher öffentlicher Skandale habe es in dieser Hinsicht jedoch auch Verbesserungen gegeben, z. B. durch die Festlegung von Mindeststandards für die Unterbringung durch die niedersächsische Landesregierung.

Insgesamt betrachtet wird auf Schwarzarbeit laut einhelliger Aussage der Experten/innen somit allgemein eher selten zurückgegriffen, was unter anderem damit begründet wird, dass im industriellen Umfeld – vor allem seitdem weniger auf Entsendungen zurückgegriffen wird – wenig Bargeld im Umlauf ist. In der Fleischwirtschaft würden laut Auskunft der FKS im Vergleich zu anderen Branchen auch nur selten Scheinrechnungen genutzt, um Schwarzgelder zu generieren, die anschließend an die Beschäftigten ausgezahlt werden könnten. Scheinrechnungen decken nicht erbrachte Leistungen, suggerieren dem Finanzamt scheinbar angefallene Betriebsausgaben und dienen der Verschleierung von Schwarzarbeit. Durch die weitestgehend elektronische Arbeitszeiterfassung sei das nicht registrierte Arbeiten auf dem Werkgelände zudem erschwert bis hin zu unmöglich. Eine Konstellation, die von einigen Experten/innen als Ausnahme dieser Regel genannt wird, sind Zusatzschichten im Falle von Arbeitskräfteengpässen bzw. bei hohem Auftragsvolumen. In diesen Fällen könne es vorkommen, dass Beschäftigten nach einer Schicht angeboten würde, für einen Festbetrag eine weitere Schicht zu arbeiten. Diese Zusatzschichten würden bar entlohnt, weil bei offizieller elektronischer Erfassung andernfalls unter anderem Verletzungen von Ruhezeiten nachweisbar wären. Sowohl die Einführung als auch die Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns haben an dieser Konstellation laut Meinung der Experten/innen auch wenig bis gar nichts geändert.

Keinen wesentlich verstärkenden Effekt habe der gesetzliche Mindestlohn auch auf die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen allgemein und die Nutzung von illegaler Beschäftigung als mögliche Folge hiervon gehabt. Entscheidender sei der regulatorische Rahmen, wie dies die/ der Experte/in der FKS zusammenfasst:

Zitat: „Das Mindestlohngesetz hat unsere Arbeit nicht geändert, sondern eigentlich die Änderung der Länder in der Zugehörigkeit der EU. [...] Es hat [sich] eigentlich nur die Papierlage geändert. Also einen Wandel konnten wir, was das [Beschäftigung von Ausländer/innen allgemein] angeht, jetzt im Rahmen des Mindestlohnes nicht feststellen. Das war vorher so, und es ist auch immer noch so.“

Uneinigkeit besteht zwischen den Experten/innen dabei zum einen darüber, welche Rolle der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen insgesamt zukommt und wie sie sich in den letzten Jahren entwickelt hat. Zum zweiten wird das Ausmaß von Verstößen bei der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen unterschiedlich eingeschätzt. Die Experten/innen sind nach eigener Auskunft – mit Ausnahme der FKS – in dieser Hinsicht allerdings auch weniger auskunftsfähig und verweisen darauf, dass die Hintergründe von illegaler Beschäftigung häufig schwierig zu durchschauen seien. Während die FKS ihren wesentlichen Schwerpunkt in der Verfolgung illegaler Beschäftigung sieht (siehe nachfolgenden Abschnitt zu Kontrollen und Dokumentationspflichten), handelt es sich aus Sicht der übrigen Experten/innen eher um Ausnahmefälle. Konsens besteht allerdings mit Blick auf eine zunehmende Verschiebung der Herkunftsländer der Beschäftigten von unmittelbar an Deutschland angrenzenden Staaten hin zu Staaten an der EU-Außengrenze und darüber hinaus. Die Gründe für diese Verschiebung werden von den Experten/innen teils unterschiedlich gewichtet. Zum einen verringere sich aufgrund steigender Löhne in einigen Herkunftsländern der Lohnabstand zur körperlich anstrengenden und weit entfernten Arbeit in der deutschen Fleischwirtschaft. Zum zweiten gebe es teils erhebliche Arbeitskräfteengpässe, die auch in Konkurrenz zu anderen Branchen entstünden und durch weitere Anwerbungen ausgeglichen werden müssten. Zum dritten sei Arbeitsmigration auch aus weiter entfernten Regionen durch die EU-Erweiterung und zunehmende Globalisierung, auch in Form von günstigeren Flügen und höherer Bekanntheit, für Beschäftigte attraktiver geworden. Die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen werde von den Arbeitgebern teils explizit angestrebt. Der gesetzliche Mindestlohn spielt insgesamt betrachtet in diesem Zusammenhang somit nur eine untergeordnete Rolle. Arbeitnehmerüberlassung und damit einhergehende Verstöße seien für die Fleischwirtschaft ebenfalls nur wenig relevant, weil für Leiharbeiter/innen nach AÜG ein höherer Mindestlohn zu zahlen sei.

Auch mit Blick auf die Entstehung bzw. die zugrundeliegenden Motive ist für die Fleischwirtschaft zwischen Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu unterscheiden. Beide Phänomene treten aber übereinstimmend vor allem dann auf, wenn es sich um ausländische Personen handelt, die über Subunternehmen beschäftigt werden. Dieses Muster deckt sich weitgehend mit den Darstellungen zu den Paketdiensten (Kapitel 4.1.1). Die im Vergleich zu den Generalunternehmen deutlich kleineren Subunternehmen, die zudem nur selten verbandlich organisiert sind, besitzen weniger formal strukturierte Arbeitsverhältnisse und -prozesse und unterliegen weniger innerbetrieblichen Kontrollen. Dementsprechend sind die Spielräume für manipulatives Verhalten bis hin zur Nutzung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung größer. Zwar seien die Generalunternehmen in der Regel auch stark daran interessiert, betrügerische Praktiken aufseiten ihrer Subunternehmen einzuschränken, da sie unter anderem negative Presseberichterstattung und vermehrte Kontrollen mit einhergehenden Unterbrechungen fürchteten. Da sie aber nicht zu stark in die Arbeitsprozesse eingreifen dürften, um die rechtliche Stellung des Werkvertrags nicht zu gefährden, seien die Kontrollmöglichkeiten häufig beschränkt. Die Experten/innen sehen in diesem Zusammenhang allerdings durchaus Verbesserungen in den letzten Jahren, die auf den Abbau von langen Subunternehmerketten und zusätzliche Auflagen zurückzuführen seien. Ein direkter Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn besteht folglich nicht.



Die Initiative zur Nutzung von Schwarzarbeit gehe dabei vor allem von den Subunternehmen und weniger von den Beschäftigten aus. Die Generalunternehmen geben ihren Kostendruck laut Aussage der meisten Experten/innen direkt an ihre Subunternehmen weiter, die zu dessen Bewältigung teils auf betrügerische Praktiken zurückgriffen. Die von den Subunternehmen beschäftigten Ausländer/innen besäßen aufgrund ihrer ökonomischen Notsituation vor allem ein Interesse daran, überhaupt ein Einkommen zu erzielen und achteten zunächst weniger auf eventuelle Lohnabzüge. Mangelndes Wissen über die deutsche Sozialversicherungspflicht und die systematische Anwerbung im Ausland lassen es insgesamt unwahrscheinlich erscheinen, dass die ausschließliche Beschäftigung über Schwarzarbeit von vornherein von den Beschäftigten nachgefragt wird. Sofern den Beschäftigten Schwarzarbeit angeboten werde, sei allerdings davon auszugehen, dass in vielen Fällen eine höhere Kooperationsbereitschaft bestehe, da unmittelbar verfügbares Bargeld mehr geschätzt werde als mittelfristig verfügbares Bankguthaben. Stärkere Anreize illegal zu handeln bestehen für Drittstaatsangehörige, deren Beschäftigung u. a. einen Aufenthaltstitel voraussetzt. Insbesondere die/der FKS-Experte/in, aber auch teilweise die übrigen Experten/innen, berichten von Passfälschungen, mittels derer Beschäftigte einen Aufenthaltstitel vortäuschten. Ob die Initiative hierfür von den Beschäftigten oder den Subunternehmen ausgehe, sei dabei schwierig festzustellen, da beide Seiten nicht kooperierten und die grundlegenden Strukturen im Ausland lägen und damit schwierig nachverfolgbar seien. Allerdings sei laut Aussage einiger Experten/innen davon auszugehen, dass zumindest in einem Teil der Fälle falsche Tatsachen von den Beschäftigten vorgetäuscht würden, weil diese einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten wollten. Hieran habe sich durch den gesetzlichen Mindestlohn auch nichts geändert, sondern eher durch eine verstärkte Globalisierung.

### **Kontrollen der FKS und Dokumentationspflichten**

Die FKS führte von Januar 2015 bis Juni 2019 insgesamt etwa 1.500 Prüfungen in der Fleischwirtschaft durch, im Zuge derer etwa 18.000 Personen befragt wurden (vgl. Tabelle 4.4). Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstoßes gegen das MiLoG wurden dabei nur sehr selten eingeleitet. Ein deutlich höheres Gewicht haben dagegen eingeleitete Strafverfahren aufgrund von Delikten im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Wie auch bei den übrigen vertiefend betrachteten Branchen überwiegen Strafverfahren mit Bezug zu Schwarzarbeit, und hierbei insbesondere der Leistungsmissbrauch und Beitragsbetrug. Eine etwas stärkere Bedeutung besitzen im Branchenvergleich Verstöße im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung, vor allem in Form von Verstößen gegen das AufenthG. Auffällig ist dabei, dass zwar „nur“ 14 Prozent aller Prüfungen in Niedersachsen durchgeführt, gleichzeitig aber 69 Prozent aller Verfahren aufgrund illegalen Aufenthalts in Niedersachsen eingeleitet wurden.

**Tabelle 4.4: Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS in der Fleischwirtschaft**

Kontrollen und eingeleitete Verfahren der FKS in der Fleischwirtschaft	bundesweit		Niedersachsen	
Kontrollen	2015-2019 (Juni)		2015-2019 (Juni)	
	Summe		Summe	
Arbeitgeberprüfungen	1.485		206	
Personenbefragungen	18.056		3.012	
Mindestlohnverstöße	2015-2019 (Juni)		2015-2019 (Juni)	
	Summe	Anteil	Summe	Anteil
eingeleitete Ordnungsverfahren aufgrund Verstoßes gegen MiLoG	81	100%	8	100%
davon Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG)	35	43%	1	13%
davon Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten bzw. Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG)	45	56%	7	88%
davon sonstige Verstöße (§ 21 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6 MiLoG)	1	1%	0	0%
Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	2015-2019		2015-2019	
	Summe	Anteil	Summe	Anteil
eingeleitete Strafverfahren	1.296	100%	221	100%
davon Schwarzarbeit	1.144	88%	126	57%
Beitragsbetrug (§ 266a StGB)	417	32%	72	33%
Steuerhinterziehung (§ 370 AO)	35	3%	0	0%
Leistungsmissbrauch (§ 263 StGB)	692	53%	54	24%
davon illegale Beschäftigung	133	10%	85	38%
Illegaler Aufenthalt (§ 95 ff. AufenthG)	118	9%	81	37%
Verstoß i. Zsh. Arbeitsgenehmigungsverfahren/ Aufenthaltstitel (§§ 10 f. SchwarzArbG)	10	1%	4	2%
Verstoß i. Zsh. Arbeitnehmerüberlassung (§§ 15 f. AÜG)	5	0%	0	0%
davon sonstige Straftatbestände	19	1%	10	5%

Quelle: Sonderauswertung der FKS, 2019 & 2020.

Erläuterung: Bei der Interpretation der FKS-Statistik sind verschiedene Einschränkungen zu berücksichtigen. Siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.5 und Infokasten 1.

Die hohe Relevanz von Strafverfahren im Zusammenhang mit illegalem Aufenthalt korrespondiert mit den Aussagen der/des niedersächsischen FKS-Experten/in. Der Fokus der FKS liege bei Prüfungen in der Fleischwirtschaft, wie aber auch teils in anderen Branchen, eindeutig auf der Identifizierung von illegal Beschäftigten. Die Verfolgung von Mindestlohnverstößen oder Schwarzarbeitsdelikten rücke demgegenüber in den Hintergrund. Eine solche Schwerpunktsetzung anhand der Schwere des Deliktes sei aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen im großbetrieblichen Umfeld mit vielen Beschäftigten unumgänglich. Die arbeitnehmernäheren Experten/innen kritisieren diesen Ansatz stark: Die FKS konzentriere sich nur auf die Einhaltung von Aufenthaltsbestimmungen und die nominelle Einhaltung des Mindestlohns auf Basis der Lohnabrechnungen. Zu selten würde dagegen die faktische Einhaltung des Mindestlohns geprüft, z. B. indem auch die tatsächliche Arbeitszeit oder andere Lohnabzüge berücksichtigt würden. Viele der zuvor geschilderten betrügerischen Praktiken könnten so nicht aufgedeckt werden. Dies betrifft auch die Verfolgung von Schwarzarbeit, die allerdings – wie dargelegt – aus Sicht der Experten/innen in der Fleischwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle spielt. Dieses Defizit könne nur behoben werden, indem die personellen Kapazitäten auf Seiten der FKS aufgestockt und die Prüfungen intensiviert würden.

Eine Verbesserung bei der Verfolgung von Schwarzarbeit sehen die Experten/innen einhellig darin, dass die Subunternehmen deutsche Gesellschaften gegründeten hätten, über die nun auch deren Beschäftigte der deutschen Sozialversicherung unterlägen. Seit 2018 gilt in der Fleischwirtschaft – wie bei den Kurier-, Paket- und Expressdiensten (Kapitel 4.1.1) – zudem eine Generalunternehmerhaftung. Die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge könne hierdurch deutlich besser kontrolliert werden als zuvor, als vielfach ausländische Subunternehmen aktiv gewesen seien. Die interviewten Unternehmensvertreter/innen nehmen diese erweiterte Haftung

durchaus als Drohkulisse wahr und führen sie als einen Grund für die stärkere Ordnung der Branche mit Blick auf die Nutzung von Werkverträgen und Entsendungen an. Die arbeitnehmernäheren Experten/innen kritisieren allerdings, dass nur die Sozialsysteme geschützt würden, nicht aber die Beschäftigten.

Weniger kontrovers werden die Dokumentationspflichten für Arbeitgeber gesehen. Die Unternehmen der Branche hätten bereits zuvor nahezu vollständig elektronische Zeiterfassungssysteme genutzt, die im großbetrieblichen Umfeld regulärer Bestandteil des Unternehmenscontrollings seien. Zusätzliche Aufwände seien nicht entstanden und hielten sich auch durch gelegentliche Prüfungen in Grenzen. Unterschiedlich bewertet wird demgegenüber die Eignung der Zeiterfassung zur Prävention von Schwarzarbeit. Während die Arbeitgeberseite die bestehenden Pflichten als ausreichend erachtet, sind aus Sicht der Gewerkschaft weitere Verschärfungen notwendig, z. B. durch biometrische Erfassung anstelle einer Erfassung mittels austauschbarer elektronischer Chips. Auch diese Verschärfungen, die durch einige Unternehmen bereits praktiziert werden, seien allerdings nur dann effektiv, wenn sie im Rahmen von Kontrollen umfänglich geprüft würden.

### **Zwischenfazit**

Der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist für die Fleischwirtschaft nur vor dem Hintergrund weiterer Einflussfaktoren zu bewerten. Zum einen zählt hierzu die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung, im Zuge derer das allgemeine Lohnniveau gestiegen ist und Unternehmen ihren Bedarf an Arbeitskräften teilweise nicht ausreichend decken können. Als ein wesentlicher Grund hierfür wurden im Rahmen der geführten Interviews insbesondere die körperlich sehr strapaziösen Arbeitsbedingungen genannt, denen sich zunehmend weniger Beschäftigte aussetzen wollten. Zum zweiten bestand bzw. besteht ein erheblicher öffentlicher Druck auf die Branche, die Arbeitsbedingungen insbesondere für ausländische Beschäftigte zu verbessern. Als Reaktion hierauf haben einige Unternehmen der Fleischwirtschaft u. a. eine Selbstverpflichtung unterzeichnet. Des Weiteren wurden Auflagen verschärft und zusätzliche Ressourcen zur rechtlichen Beratung von Beschäftigten zur Verfügung gestellt. In der Folge haben sich parallel zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Strukturen in der Fleischwirtschaft teils erheblich geändert, vor allem durch die Abnahme von Entsendungen aus dem Ausland und vereinfachte Subunternehmerstrukturen, die zudem vermehrt der deutschen Sozialversicherung unterliegen. Etwaige Veränderungen wären bis Ende 2017 zudem technisch betrachtet nicht direkt auf den gesetzlichen Mindestlohn zurückzuführen, da bis zu diesem Zeitpunkt eine tarifvertragliche Ausnahmeregelung für die Fleischwirtschaft galt. Ein mittelbarer Effekt könnte allerdings unterstellt werden, da die Ausnahmeregelung laut herrschender Meinung nur aufgrund des Drucks durch den gesetzlichen Mindestlohn zustande kam.

Der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Nutzung von Schwarzarbeit scheint in dieser komplexen Konstellation eher gering (gewesen) zu sein. Insbesondere vereinfachte Subunternehmerstrukturen, die damit einhergehende Abnahme von Bargeldbeständen, eine in weiten Teilen elektronische Arbeitszeiterfassung und verbesserte Prüfmöglichkeiten im Rahmen der Sozialversicherung haben tendenziell zu einer Abnahme von Schwarzarbeit geführt. Auf Basis der vorliegenden Informationen werden allerdings verschiedene betrügerische Praktiken zur Mindestlohnumgehung eingesetzt, deren Ziel in der Regel die strategische Kostenreduzierung zu Lasten der Beschäftigten ist. Teilweise wurden diese Strategien bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns genutzt, z. B. im Falle ungerechtfertigt hoher Abzüge für Unterkunft und Transport. Teilweise werden diese Strategien aufgrund der verbindlichen Lohnuntergrenze scheinbar vermehrt genutzt, z. B. im Falle unbezahlter Mehrarbeit. In allen Fällen setzen diese Praktiken ein gewisses Maß an krimineller Energie voraus, das vor allem einigen dubiosen Subunternehmen zugeschrieben wird. Ob die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei diesen Akteuren tatsächlich die Bereitschaft zur Nutzung von Schwarzarbeit (noch) weiter erhöht hat, ist fraglich, da

sich die übrigen Einflussfaktoren eher dämpfend ausgewirkt haben dürften. Sofern in diesen Fällen Kooperation von Beschäftigten notwendig ist, ist davon auszugehen, dass diese in der Regel durch die Ausübung von Druck erzwungen wird.

Kein Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns besteht auf Basis der vorliegenden Informationen auf die Nutzung von illegaler Beschäftigung. Ein etwaiger Anstieg von Verstößen in diesem Zusammenhang wäre eher darauf zurückzuführen, dass Drittstaatsangehörige vermehrt in der Fleischwirtschaft arbeiten. Laut aktuellem Stand ist ein systematischer Rückgriff auf diese Beschäftigtengruppe aber nur vereinzelt zu beobachten; auch, weil eine solche Beschäftigung an deutlich höhere rechtliche und organisatorische Voraussetzungen geknüpft ist.

#### 4.1.3 Wach- und Sicherheitsgewerbe

##### **Einleitung**

Für das Wach- und Sicherheitsgewerbe konnten insgesamt sechs Gespräche geführt werden. Neben Vertretern/innen der FKS zählten Repräsentanten/innen der organisierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie von verschiedenen kleineren, mittelständischen Unternehmen zu den Interviewten. Die Regionalisierung konnte nicht in der gewünschten Form realisiert werden, da für Thüringen nur wenige Gesprächspartner/innen ausfindig gemacht bzw. gewonnen werden konnten. Das Kriterium der Regionalität wurde im Zeitverlauf zugunsten der Auskunftsbereitschaft und -fähigkeit der Gesprächspartner/innen aufgeweicht, so dass sich die Gesprächsinhalte der letztlich realisierten Interviews nur sehr selten explizit um die regionale Lage in Thüringen drehten. Generell ergaben die Gespräche, dass die Geschehnisse im Wach- und Sicherheitsgewerbe weitestgehend unabhängig von regionalen Faktoren sind. Daher basiert die nachfolgende Auswertung zumeist auf Interviewaussagen zu überregionalen Bezügen.

##### **Sozioökonomisches Branchenportrait**

Dienstleistungen im Objekt-, Personen- und Veranstaltungsschutz bilden den Kern des Wach- und Sicherheitsgewerbes. Zwar zählen auch Wach- und Schutzaktivitäten bei Geld- und Werttransporten sowie in der Luftsicherheit zur Branche, sie vereinen aber nur einen geringen Anteil der Beschäftigten auf sich. Im Jahr 2018 gab es bundesweit innerhalb der Branche rund 6.500 aktive Unternehmen, die insgesamt knapp 8,8 Mrd. Euro erwirtschafteten (vgl. Tabelle 4.5). Zum Stand Juni 2019 arbeiteten rund 263.300 Beschäftigte bei Unternehmen des Wach- und Sicherheitsgewerbes. Im Vergleich zu 2014 haben sich alle Kennziffern stark erhöht (BA-Statistik 2020; BDSW 2020). Das insgesamt gestiegene Sicherheitsbedürfnis privater Haushalte und Betriebe sowie die gestiegene Nachfrage der öffentlichen Hand nach Sicherheitsdienstleistungen (z. B. bei Flüchtlingsunterkünften) haben die Expansion der Branche in den letzten Jahren befördert (Birken 2011; Koch et al. 2018: 20).

**Tabelle 4.5: Steckbrief des Wach- und Sicherheitsgewerbes in Thüringen**

Beschäftigung				
Jahresbezug	2019		Veränderung gegenüber 2014	
<i>Räumlicher Bezug: Thüringen</i>	<i>WachSichGew<sup>1</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>WachSichGew<sup>1</sup></i>	<i>insgesamt</i>
<b>Beschäftigte insgesamt</b>	<b>4.784</b>	<b>927.262</b>	<b>+3,8%</b>	<b>+2,1%</b>
<b>sv-pflichtig Beschäftigte</b>	<b>2.914</b>	<b>804.770</b>	<b>+17,7%</b>	<b>+2,9%</b>
...Teilzeitbeschäftigte	21,6%	27,8%	+7,5PP	+3,7PP
...Frauen	22,8%	48,5%	-1,3PP	-0,3PP
...Ausländer/innen	0,6%	2,1%	+6,0PP	+3,4PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	8,9%	7,5%	+4,1PP	+2,0PP
...Helfer/innen	3,9%	16,2%	+0,7PP	+2,1PP
<b>geringfügig Beschäftigte</b>	<b>1.870</b>	<b>122.492</b>	<b>+5,2%</b>	<b>-2,6%</b>
...Frauen	26,8%	55,3%	-4,0PP	-2,4PP
...Ausländer/innen	2,6%	5,7%	+2,1PP	+2,5PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	11,8%	16,5%	+0,3PP	+2,1PP
...Helfer/innen	8,8%	42,0%	-0,6PP	-4,7PP
...ausschließlich geringfügig Beschäftigte	53,1%	68,3%	-7,8PP	-5,4PP
...im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	47,0%	31,7%	+7,9PP	+5,4PP
Lohnstruktur				
Jahresbezug	2018		Veränderung gegenüber 2014	
<i>Räumlicher Bezug: Thüringen</i>	<i>WachSichGew<sup>2</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>WachSichGew<sup>2</sup></i>	<i>insgesamt</i>
Bruttomonatsentgelt (Median) für vollzeitbeschäftigte Fachkräfte	2.001 €	2.454 €	-	-
<i>Räumlicher Bezug: Ostdeutschland</i>	<i>WachSichGew<sup>3</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>WachSichGew<sup>3</sup></i>	<i>insgesamt</i>
Durchschnittlicher Bruttostundenverdienst für alle Vollzeitbeschäftigten	12,68 €	19,55 €	+2,63 €	+2,49 €
Durchschnittlicher Bruttojahresverdienst für alle Vollzeitbeschäftigten	27.556 €	40.334 €	+4.771 €	+5.119 €
Tarifbindung				
Jahresbezug	2014		Veränderung gegenüber 2010	
<i>Räumlicher Bezug: Ostdeutschland</i>	<i>WachSichGew<sup>4</sup></i>	<i>insgesamt</i>	<i>WachSichGew<sup>4</sup></i>	<i>insgesamt</i>
Arbeitnehmer/innen mit Tarifbindung	65%	39%	+26PP	-8PP
Betriebe mit Tarifbindung	42%	11%	+5PP	-12PP
Mindestlohnbetroffenheit				
Jahresbezug	2014			
<i>Räumlicher Bezug: Deutschland</i>	<i>Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt</i>		<i>...davon mit Stundenlohn unter 8,50 €</i>	
	160.000		32,0%	

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) – Deutschland, West/Ost und Länder (Quartalszahlen) – Juni 2014 und Juni 2019; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Entgeltatlas; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste, Fachserie 16 – Reihe 2.3, Ausgaben für 2014 und 2018; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Tarifbindung in Deutschland, Ausgaben für 2010 und 2014; Mindestlohnkommission (2018).

Erläuterungen: <sup>1)</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „801 Private Wach- und Sicherheitsdienste“; <sup>2)</sup> Bezug: Berufsgattung „Berufe im Objekt-, Werte- & Personenschutz - fachlich ausgerichtete Tätigkeiten“; <sup>3)</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „80 Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien“; <sup>4)</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „80 Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien“.

Bezüglich der Beschäftigungsentwicklung zeigt sich für Thüringen eine überdurchschnittlich hohe Zuwachsdynamik. Die überwiegende Mehrheit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Branche übt ihre Tätigkeit in Vollzeit aus, in Thüringen betrifft dies knapp vier Fünftel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zwar hat die Teilzeitbeschäftigung im Rahmen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eine eher geringe Relevanz im Wach- und Sicherheitsgewerbe, jedoch gibt es dort im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung überdurchschnittlich viele geringfügig Beschäftigte. Dies gilt für Thüringen noch stärker als für das Bundesgebiet. Von Ausländern/innen hat das Wach- und Sicherheitsgewerbe bisher generell keinen starken Zulauf erhalten. Ihr Beschäftigtenanteil ist im Branchenvergleich äußerst gering. Der Frauenanteil fällt ebenfalls sehr niedrig aus, sodass es sich beim Wach- und Sicherheitsgewerbe um eine

männerdominierte Branche handelt. Der Anteil der Beschäftigten, die keinen beruflichen Ausbildungsabschluss besitzen, fällt sowohl bundesweit als auch in Thüringen nicht viel höher aus als insgesamt bzw. im Durchschnitt aller Branchen. Der weit überwiegende Anteil der Beschäftigten ist laut BA-Statistik als „Fachkraft“ tätig (BA-Statistik 2020). Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass für die Ausübung von Tätigkeiten im Wach- und Sicherheitsgewerbe nach § 34a Gewerbeordnung (GewO) oftmals eine 40-stündige Unterrichtung oder die Sachkundeprüfung ausreichend ist. Beide Qualifizierungen sind nicht mit der seit 2002 existierenden Ausbildung zur „Fachkraft für Schutz und Sicherheit“ zu vergleichen. Obwohl mit der Einführung dieser dreijährigen Ausbildung eine gewisse berufliche Professionalisierung einsetzte, gelten viele Tätigkeiten des Wach- und Sicherheitsgewerbes qualifikatorisch nach wie vor als niedrigschwellig (Birken 2011: 21-28; Gürtzgen/Rammer 2011: 64). Wegen der niedrigen Qualifizierungsanforderungen sowie der relativ geringen Kapital- und hohen Lohnintensität wird das Wach- und Sicherheitsgewerbe als Branche beschrieben, die sich durch vergleichsweise niedrige Markteintrittsbarrieren auszeichnet und in der „die Kundengewinnung der Erst-Auftragnehmer vorrangig über den Preis“ (Viëtor 2015: 34) und der zwischenbetriebliche Wettbewerb „vorwiegend über die Lohnkosten“ verläuft (Gürtzgen/Rammer 2011: 57).

Wie die anderen drei betrachteten Branchen zählte das Wach- und Sicherheitsgewerbe kurz vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu denjenigen Wirtschaftsbereichen, in denen ein vergleichsweise hoher Anteil der Beschäftigten weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdient hat (2014: 32 Prozent) (Mindestlohnkommission 2018: 45-46). Auch die zwischen 2011 und 2013 in Kraft gesetzte Verordnung, nach der im Wach- und Sicherheitsgewerbe regional und nach Tätigkeiten gestaffelte Mindestlöhne eingeführt wurden (Birken 2011: 30-31; Bundesregierung 2011), änderte nichts an der Tatsache, dass die Branche zum Einführungszeitpunkt relativ stark vom gesetzlichen Mindestlohn betroffen war.

Das Wach- und Sicherheitsgewerbe verfügt derzeit auf Bundesebene zwar nicht über einen allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohn, ist aber nach Angaben des Bundesverbands der Sicherheitswirtschaft (BDSW) durch „rund 450 Lohngruppen in bundesweit 70 Tarifverträgen“ mit Allgemeinverbindlichkeit auf Ebene der Bundesländer geprägt. Dies sei die Konsequenz „der Vielschichtigkeit der privaten Sicherheitsdienste und einer länderbezogenen Tarifpolitik“ (BDSW 2019). Derzeit belaufen sich die Stundengrundlöhne in den beiden untersten Lohngruppen laut Verbandsangaben auf mindestens 10,50 Euro. In Thüringen gilt mit 10,60 Euro ein Stundengrundlohn deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns (BDSW 2020). Durch die Allgemeinverbindlichkeit gelten die Tarifbedingungen nicht nur für Verbandsmitglieder, sondern für alle Unternehmen. Gemäß Statistischem Bundesamt weist das Wach- und Sicherheitsgewerbe eine überdurchschnittlich hohe Tarifbindung auf. Aus der 2016 veröffentlichten Publikation „Tarifbindung in Deutschland“ geht hervor, dass 65 Prozent aller in Ostdeutschland tätigen Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben arbeiteten (alle Branchen bzw. insgesamt: 39 Prozent). Auch der Anteil der Betriebe mit Tarifbindung fällt mit 42 Prozent überdurchschnittlich hoch aus (alle Branchen bzw. insgesamt: 11 Prozent). Im Unterschied zu anderen Branchen hat sich die Tarifbindung gegenüber 2010 nicht verringert, sondern erhöht.

Weiterhin belief sich der durchschnittliche Bruttostundenverdienst für Vollzeitbeschäftigte des Wach- und Sicherheitsgewerbes in Ostdeutschland im Jahr 2018 auf 12,68 Euro, bezogen auf alle Branchen betrug er 19,55 Euro. Für Thüringen weist die BA-Statistik für vollzeitbeschäftigte Fachkräfte im Objekt-, Werte- und Personenschutz einen Median-Bruttomonatsentgelt in Höhe von 2.001 Euro aus, für Fachkräfte aller Branchen betrug das Entgelt 2.454 Euro. Die Lohnstruktur des Wach- und Sicherheitsgewerbes liegt im Osten (wie im Westen) zwar oberhalb des gesetzlichen Mindestlohnlevels, dennoch ergibt sich ein relativ großer Abstand zum Durchschnitt aller Branchen.

Der Rückgriff auf Subunternehmen durch mittelständische und größere Unternehmen ist auch im Wach- und Sicherheitsgewerbe eine gängige Praxis, „um die jeweilige Auftragslage mit der Größe der Kernbelegschaft auszubalancieren“ (Briken 2011: 50). Viëtor (2015) ordnet die Einbindung von Subunternehmen aus Sicht von Erst-Auftragnehmern trotz etwaiger Vorteile (z. B. Kundengewinnung durch Vergrößerung des geographischen Aktionsradius, Flexibilität) eher als „Risiko“ ein, da diese eigentlich „sinnvolle Lösung“ aufgrund der geringen Qualität und Substanz mancher Subunternehmen von „Betrug, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung“ begleitet sein könne. Zwar liegen bisher nur wenige Erkenntnisse darüber vor, inwiefern sich Subunternehmensstrukturen auf die häufig als prekär beschriebenen Arbeitsbedingungen (hierzu z. B. Briken 2011: 47-49; Koch et al. 2018: 20; ver.di 2018) der Beschäftigten des Wach- und Sicherheitsgewerbes auswirken, jedoch kann aufgrund der Erfahrungen aus anderen Branchen – wie z. B. den KEP-Dienstleistungen – kaum daran gezweifelt werden, dass die Stammbesetzung von großen Anbietern durchschnittlich zu besseren und verbindlicheren Konditionen beschäftigt wird als Beschäftigte von kleineren Subunternehmen.

Anders als in den übrigen untersuchten Branchen liegt das tarifliche und mit Allgemeinverbindlichkeitserklärungen formal abgesicherte Mindestlohniveau im Wach- und Sicherheitsgewerbe in jedem Bundesland über dem gesetzlichen Mindestlohn. In den Interviews wurde in diesem Kontext durchgängig zwischen zwei unternehmensstrukturellen Bereichen des Wach- und Sicherheitsgewerbes differenziert: zum einen verbandlich organisierte und zum anderen verbandlich nicht oder kaum organisierte Unternehmen. Während die erste Gruppe relativ starke Bezüge zu tariflichen Aushandlungen und Regelungen habe, sei dies für die zweite Gruppe nicht unbedingt zutreffend. Sie weise oftmals eine höhere Distanz zu den Aushandlungsprozessen und vereinbarten Ergebnissen zwischen der Verbands- und Gewerkschaftsseite auf und bestehe überwiegend aus Unternehmen jüngerer Alters und/oder kleinerer Größe. Betriebsräte/innen seien in dieser Gruppe von Unternehmen eine Seltenheit. Direkte Zusammenhänge zwischen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dem Ausmaß sowie der Organisationsweise von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sind im Wach- und Sicherheitsgewerbe nicht zu erwarten. Ausgehend von einer generellen Aufwärtsbewegung des Lohnniveaus sind jedoch indirekte Effekte denkbar, die vor allem auf der nicht-organisierten Ebene zum Tragen kommen könnten.

### **Rahmenbedingungen und Konsequenzen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns**

Für die verbandlich organisierten Unternehmen betonten die Gesprächspartner/innen nahezu unisono die hohe Bedeutung der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge und der Tarifbindung im Wach- und Sicherheitsgewerbe. In Verbindung mit dem mittlerweile höheren Niveau der tariflichen Vereinbarungen stellt der gesetzliche Mindestlohn seit einiger Zeit weder aus Verbands- noch aus Gewerkschaftssicht die relevante Untergrenze im Wach- und Sicherheitsgewerbe dar. Bereits zwischen 2011 und 2013 habe im Wach- und Sicherheitsgewerbe ein Branchenmindestlohn nach AEntG gegolten, der kurz vor Ende der Laufzeit fast überall in Deutschland (Spanne: 7,50 Euro bis 8,90 Euro) recht nahe an den 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohn heranreichte. Überdies seien im Zeitraum um 2015 tarifliche Vereinbarungen getroffen worden, die das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns recht deutlich überschritten hätten. Sowohl die Verbands- als auch die Gewerkschaftsseite wiesen dem gesetzlichen Mindestlohn dabei eine aufwärtsgerichtete Orientierungsfunktion bei Tarifrunden bezüglich des zu verhandelnden Lohnniveaus zu. Aus Sicht der interviewten verbandlich organisierten Unternehmen ist die starke Aufwärtsbewegung der Lohnniveaus der letzten Jahre zwar vor allem im ostdeutschen Raum anspruchsvoll gewesen, da man z. B. die gestiegenen Personalkosten nicht immer gänzlich über höhere Preise an die Kunden/innen weiterreichen können. Sie wurde jedoch insgesamt als notwendig und sinnvoll erachtet, um die Attraktivität der Branche für Beschäftigte erhöhen zu können. Überdies existiere ein „Einvernehmen zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaften“, dass die Qualität von Wach- und

Sicherheitsdienstleistungen nur dann gewährleistet werden könne, wenn sich alle Marktbeteiligten an vereinbarte Lohnstandards hielten.

Angesichts dieser Entwicklungen fiel es den Gesprächspartnern/innen insgesamt schwer, Umgehungsmaßnahmen, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in konkretere Zusammenhänge mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie der insgesamt erfolgten Lohnaufwärtsbewegung zu bringen.

Für verbandlich nicht organisierte Unternehmen, die im Wach- und Sicherheitsgewerbe die überwiegende Mehrheit bilden, wurde die Lage von einigen Gesprächspartnern/innen hingegen anders dargestellt. Aufgrund der höheren Distanz zu Verbänden und Gewerkschaften hätten die betreffenden Unternehmen insbesondere vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns tendenziell über „mehr Freiheiten“ bei der Lohngestaltung verfügt bzw. stärker von diesen Gebrauch machen können. Dies wiederum habe die Anpassung an die Aufwärtsbewegung des Lohnniveaus bei den betreffenden Unternehmen erheblich erschwert. Daher habe die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf diese – kaum exakt zu quantifizierende – Unternehmensgruppe eine „sehr große Auswirkung“ gehabt. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass eine fehlende Verbandsmitgliedschaft nicht gleichzusetzen ist mit einer Entlohnungspolitik unterhalb geltender tariflicher Vereinbarungen. So gebe es auch in dieser Gruppe „eine ganze Masse“ an „seriösen mittelständischen Unternehmen“, die ihre Beschäftigten „meistens über Tarif“ entlohnten. Demgegenüber stünde jedoch eine nicht unerhebliche und im Zuge der fluchtbedingten Zuwanderung dynamisch gewachsene Zahl an zumeist sehr kleinen und jüngeren Betrieben, die fernab der bestehenden Regelwerke agierten.

Wie in den anderen drei Branchen spielen betriebliche Umgehungspraktiken eine gewisse Rolle im Wach- und Sicherheitsgewerbe. Bezugspunkt ist hierbei aber weniger der gesetzliche Mindestlohn als vielmehr der jeweils geltende tarifliche Mindeststandard des Bundeslands. Die Umgehungsvarianten sind ähnlich denjenigen, die in den zuvor untersuchten Branchen bereits Erwähnung gefunden haben. So wurden z. B. unbezahlte Überstunden, der Abzug von faktisch nicht eingeräumten Pausen, lohnmindernde Sanktionen bei verspätetem Erscheinen zur Arbeit oder die Verrechnung bzw. Nichtgewährung von eigentlich tariflich vereinbarten Zusatzleistungen in vielen Gesprächen genannt. Auch häufig angeführt wurden Trickserien bei der qualifikationsabhängigen Zuordnung des Personals zu tariflichen Lohngruppen. Demnach komme es mitunter vor, dass die Eingruppierung von Beschäftigten trotz höherer Qualifikation und somit auch höherer Lohnansprüche auf der untersten Entgeltstufe erfolge. Fälle, in denen der gesetzliche Mindestlohn unterschritten worden sei, wurden in den Gesprächen hingegen nicht explizit aufgegriffen, so dass dessen Unterschreitung – im Unterschied zu den genannten Maßnahmen zur Aushebelung tariflicher Vereinbarungen – offenbar keine gängige Praxis im Wach- und Sicherheitsgewerbe darstellt. Von gewerkschaftlicher Seite wurde der derzeitige Status Quo wie folgt beschrieben:

Zitat: „Wir haben eine Menge Probleme, aber das Thema Mindestlohn ist gottseidank nicht eines, was so häufig unterlaufen wird wie in anderen Branchen, durch dieses gemeinsame Verständnis mit der Arbeitgeberseite, dass man Tarifstandards als allgemeinverbindlich erklärt. Es ist zwar nicht so, dass wir Arbeitgeber hätten, die alle super sind. Auch da läuft genug Schindluder. Aber dass man die Problematik [systematischer Mindestlohnunterschreitungen] nicht hat, das finde ich schon sehr hilfreich.“

Aus den Gesprächen lässt sich in diesem Zusammenhang eine weitere Wirkungsweise des gesetzlichen Mindestlohns rekonstruieren: Insbesondere im weniger organisierten Bereich des Wach- und Sicherheitsgewerbes übt der gesetzliche Mindestlohn eine absichernde Orientierungsfunktion nach unten aus. Sofern Betriebe nicht tarifgetreu entlohnern, existiert mit dem gesetzlichen Mindestlohn eine zusätzliche Untergrenze. Dieser Aspekt wurde vor allem seitens der interviewten FKS-Vertreter/innen hervorgehoben. So sei vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei



Kontrollen z. B. mitunter festgestellt worden, dass Arbeitgeber „keine Kenntnis von den tariflichen Mindestlöhnen“ und „ihren Leuten fünf Euro netto die Stunde bezahlt“ hätten. Seit der Einführung könnten einerseits Unternehmen nicht mehr auf diese „Ausrede“ ausweichen und andererseits die Kontrollen auf einer klareren gesetzlichen Grundlage erfolgen. Zugleich hieß es seitens der FKS, dass Unternehmen des Wach- und Sicherheitsgewerbes vergleichsweise selten Maßnahmen verwenden würden, die der expliziten Beschneidung der Lohnansprüche von Beschäftigten dienen. Die vorliegende Evidenz deutet letztlich darauf hin, dass sich die Abweichungsmöglichkeiten von tarifvertragsdistanzierten Unternehmen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (infolge der nach unten gerichteten Absicherungswirkung) zumindest etwas geschmälert haben dürfte.

Für die weniger stark organisierten Unternehmen wurde zwar von Umgehungsmaßnahmen sowie Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung berichtet, allerdings wurden diese Phänomene nicht unmittelbar mit dem gesetzlichen Mindestlohn sowie der insgesamt erfolgten Lohnaufwärtsbewegung in Verbindung gesetzt. Arbeitskräfteengpässe wurden von vielen Gesprächspartnern/innen zudem als wirkungsmächtigerer Faktor als der gesetzliche Mindestlohn begriffen. Einerseits seien sie ein wesentlicher Treiber der Aufwärtsbewegung des Lohnniveaus, andererseits erhöhten sie generell die Anreize zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Zu guter Letzt reduzierten sie tendenziell eher die Wahrscheinlichkeit einer systematisch organisierten Lohnumgehung, Schwarzarbeit oder illegalen Beschäftigung im Wach- und Sicherheitsgewerbe.

Auf Basis der Schilderungen der Interviewten ist zunächst festzuhalten, dass Schwarzarbeit eine größere Rolle spielt als illegale Beschäftigung. Diese Aussage kann – selbst bei einer sehr vorsichtigen Interpretation – auch anhand der im Abschnitt zu Kontrollen und Dokumentationspflichten noch darzulegenden FKS-Daten nachvollzogen werden. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung wurden von den Interviewten zudem durchgängig auf spezifische Teilbereiche des Wach- und Sicherheitsgewerbes beschränkt. Dies betreffe Fälle, in denen Qualitätskriterien kaum und Preisfaktoren äußerst relevant seien, sowie wenn kurzfristige und singuläre Ereignisse im Zentrum der Dienstleistungen stünden und eine schnelle Verfüg- bzw. Abrufbarkeit gefordert sei. Als vergleichsweise anfällige Bereiche innerhalb der Branche kristallisierten sich letztlich allen voran die Veranstaltungsüberwachung und Zutrittskontrolle („Türsteherszene“) heraus. Zumindest temporär greift diese Einordnung auch für die Überwachung von Erstaufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete. Den Informationen der Interviewten zufolge könnten sowohl Schwarzarbeit als auch illegale Beschäftigung dagegen im Geld- und Werttransport sowie in der recht stark regulierten Luftsicherheit nahezu ausgeschlossen werden. Gerade die gesetzlichen Regelungen wurden aus verbandlicher Sicht in Verbindung mit den Allgemeinverbindlichkeitserklärungen als Faktor dafür angeführt, dass „die Möglichkeit für Schwarzarbeit generell relativ gering“ sei. Genannt wurde hierbei u. a. das 2016 gesetzlich eingeführte „Bewacherregister“, in welchem Daten zur Identifizierung und Erreichbarkeit von Gewerbetreibenden und Wachpersonen zu melden sind.

Die zuvor bereits skizzierte Dualität der Unternehmenslandschaft kann auch bezüglich Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung angelegt werden: Während beide Phänomene auf der zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite organisierten Ebene nahezu ausgeschlossen werden könnten, seien sie auf der nicht organisierten Ebene in den zuvor genannten Teilbereichen des Wach- und Sicherheitsgewerbes durchaus auch in etwas größerem und systematischerem Stil denkbar. Alle interviewten Personen schrieben den betreffenden Unternehmen dabei die gleichen Merkmale zu: Sie sind im Regelfall klein, noch nicht lange am Markt aktiv, bieten qualitativ niedrigschwellige Dienstleistungen an und agieren bei der Abwicklung von zumeist kurzfristigen Aufträgen vergleichsweise häufig als Subunternehmen oder greifen selbst – mitunter auch in Form von Solo-Selbständigen – auf diese zurück. Vereinzelt wurden ihnen auch Schnittstellen zur organisierten Kriminalität nachgesagt.

Als strukturelle und miteinander zusammenhängende Ursachenkomplexe für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung ließen sich aus den Gesprächen ein harter Preiswettbewerb, relativ geringe Einstiegsbarrieren sowie die Auftragsabwicklung in opaken Subunternehmensstrukturen herausarbeiten. Durchgängig wurde der harte preisliche Konkurrenzkampf in der Branche betont. Trotz gestiegener Anforderungen gebe es keine höhere Zahlungsbereitschaft bei Kunden für Wach- und Sicherheitsdienstleistungen. Eine interviewte Person beschrieb in diesem Zusammenhang die Anreize zur Ausübung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung für Unternehmen wie folgt:

Zitat: [Unter diesen Bedingungen sei] „der Unternehmer besonders erfolgreich, der auf irgendeine Art und Weise, sei es jetzt durch Maßnahmen im Graubereich oder auch durch illegale Maßnahmen, versucht, den Preis zu drücken und hier ein Angebot zu machen, das besser ist als das des Konkurrenten. Und da es eine personelle Dienstleistung ist, die relativ wenig Nebenkosten in der Kalkulation erfordert, geht eigentlich alles über den Lohn. Also das ist die Stellschraube, die Sie haben als Unternehmer, um billig anzubieten, also den Lohn möglichst gering zu halten. Das wäre schon eine Motivation, da erfolgreich zu sein.“

Obwohl insbesondere die betroffenen Teilbereiche Veranstaltungsüberwachung und Einlasskontrolle stark von preislichen bzw. lohnkostenbasierten Wettbewerbsprinzipien geprägt sind, sahen die Gesprächspartner/innen das in den letzten Jahren relativ stark gestiegene Lohnniveau für sich genommen nicht als wesentlichen Erklärungsfaktor für die Ausübung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Ein erhöhtes Lohnniveau bewirke dementsprechend nicht, dass sich die Anreize zur Ausübung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bei Unternehmen generell erhöhen würden. Ein/e Gesprächspartner/in sah dagegen zwischen der Lohnaufwärtsbewegung und dem Ausmaß und der Organisiertheit von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung engere Zusammenhänge. Sei deren Ausübung zu Zeiten sehr geringer Löhne noch schlichtweg uninteressant gewesen, habe sich dies mit den kräftigen Lohnsteigerungen der letzten Jahre verändert: „Das mag es auch vorher gegeben haben, aber nicht in diesen Größenordnungen und nicht so organisiert.“ Allerdings wurde die Argumentation auch in diesem Fall hauptsächlich mit einem strukturellen Faktor des Wach- und Sicherheitsgewerbes – nämlich den geringen qualifikatorischen Eintrittsbarrieren, die sich aus § 34a GewO ergeben – verknüpft. So seien in den letzten Jahren infolge „massenhafter Existenzgründungen“ von Sicherheitsunternehmen mit zwanzig, zehn oder weniger Beschäftigten „kriminelle Strukturen“ in das Wach- und Sicherheitsgewerbe hineingetragen worden, was bei höheren Zugangsvoraussetzungen nicht möglich gewesen wäre. Die Schilderungen decken sich mit den Auskünften einer weiteren interviewten Person, die von Auftragsanfragen dubioser Unternehmen berichtete. Es handele sich bei diesen anfragenden Unternehmen mitunter um „Neugründungen“ mit Liegenschaften in „immer geschlossenen Ladenlokalen“, die die „Security-Branche als Einstiegsmöglichkeit entdeckt“ hätten. Die hier implizit angesprochene Unternehmenswachstumsdynamik wurde in fast allen Gesprächen thematisiert und von den Interviewten recht stark auf die fluchtbedingte Zuwanderung und dem abrupt aufkommenden Bedarf an Überwachungsdienstleistungen von Erstaufnahmeeinrichtungen zurückgeführt. Insbesondere zu Beginn dieser Phase – also 2015/2016 – seien „viele Defizite“ bei der Auftragsvergabe bzw. -untervergabe und Auftragsabwicklung sichtbar geworden. Da akuter Bedarf, Zeitdruck und ausgeprägter Personalengpass zusammenfielen, seien die Qualitätsstandards stark vernachlässigt worden und laut FKS diverse Unregelmäßigkeiten zu Tage getreten. Sowohl bezüglich des Unternehmenswachstums als auch hinsichtlich der einschlägigen Defizite standen die Darstellungen der meisten Interviewten weniger mit Lohnsteigerungen als vielmehr mit den branchenspezifischen Auswirkungen des situativen Sondereffektes der fluchtbedingten Zuwanderung in Verbindung.

Ähnlich wie in der KEP-Branche wurden die geringen Eintrittsbarrieren in den Gesprächen einige Male in grundlegender Form in den Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gebracht. Generell gebe es im Wach- und Sicherheitsgewerbe keine „intellektuelle Hürde“, um dort tätig zu werden und sich selbständig zu machen bzw. ein Unternehmen zu gründen. Neben den geringen fachlichen Anforderungen verfügten Gründungsinteressierte oftmals auch nicht über Grundlagenkenntnisse der Existenzgründung und Buchhaltung. In Konsequenz der niedrigen Zugangsbarrieren und geringen Qualitätsanforderungen sei vor allem in den betreffenden Teilbereichen der Veranstaltungsüberwachung und Zugangskontrolle unter Gewerbetreibenden sowie unter Beschäftigten ein gewisses „Klientel“ vorhanden, das im Vergleich zu gestandenen und seriös agierenden Marktbegleitern eine „andere Mentalität“ aufweise oder – um es mit den Worten einer interviewten Person der FKS auszudrücken – „kriminelle Wege“ eingeschlagen habe.

Ein drittes Strukturmerkmal, das von den Interviewten im Kontext von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung oftmals angeführt wurde, stellt das Subunternehmertum dar. Der Einsatz von Subunternehmen sei im Wach- und Sicherheitsgewerbe eine gängige und bewährte Praxis von Unternehmen, um regional übergreifend und entlang des Leistungsspektrums anbieten zu können. Allerdings nähmen die Transparenz und Qualität mit jeder zusätzlichen dazwischengeschalteten Stufe ab. Insbesondere aufgrund des harten Preiswettbewerbs und einer Auftragsvergabe, bei der der „Billigstpreis“ oftmals federführend sei, könnten die Standards auf unteren Ebenen kaum gewährleistet werden, so dass dort auch Einfallstore für unlautere Praktiken wie Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung bestünden. In diesem Kontext verwiesen einige Interviewte auch auf eine fehlende Weitsicht und Verantwortungsübernahme der auftrags(-weiter-)vergebenden Seite. Unter Umständen zähle selbst bei einer nicht ausräumbaren Ungewissheit trotz Mithaftung letztlich das Argument des niedrigsten Einkaufspreises. Exemplarisch lässt sich an dieser Stelle das Zitat einer/s Interviewten anführen:

Zitat: „Bei der Ausschreibung wird von vorne herein die Möglichkeit, Subunternehmer zu beschäftigen, miteinkalkuliert, ohne zu sagen, das muss jetzt auch mit Schwarzarbeit geschehen. Aber jeder weiß, dass es nur so geht. Man könnte das ja betriebswirtschaftlich durchrechnen und sagen, diese Ausschreibung wird aufgehoben, die ist nicht machbar mit dem tariflichen Mindestlohn.“

Die meisten Gesprächspartner/innen waren jedoch nicht der Ansicht, dass sich das Ausmaß von Subunternehmensstrukturen infolge der Lohnanstiege in den letzten Jahren erhöht habe. Sie seien auch vor der ausgeprägten Lohnaufwärtsbewegung ein Strukturmerkmal der Branche gewesen. Demnach lässt sich auch kein indirekter – also über Branchenstrukturmerkmale vermittelter – Effekt höherer Lohnuntergrenzen auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung nachzeichnen. Ein Effekt der erhöhten Lohnuntergrenze wurde jedoch seitens der FKS wahrgenommen: Zwar sei der Rückgriff auf Subunternehmen in der Branche nach wie vor eine gängige Praxis, jedoch hätten sich die Ketten tendenziell eher verkürzt. Seien vor Jahren auch vier- bis fünfstufige Ketten keine Seltenheit gewesen, hätten diese seit den festgelegten und sukzessive erhöhten Lohnuntergrenzen maximal eine zwei- bis dreistufige Ausprägung. Im Rahmen von Subunternehmensstrukturen sei die Grenze legaler Gewinnerzielungsmöglichkeiten infolge der Lohnanstiege mittlerweile schlichtweg früher ausgereizt. Auch die interviewten Unternehmensvertreter/innen teilten größtenteils die Ansicht kürzer gewordener Ketten, sie setzten diese Entwicklung aber nicht in den Zusammenhang mit der Erhöhung der Lohnuntergrenzen, sondern argumentierten primär mit einer höheren Transparenz und besseren Qualitätsgewährleistung.

Die von den Gesprächspartnern/innen skizzierten illegalen Praktiken lassen sich überwiegend der Schwarzarbeit zuordnen. Eine hierbei von nahezu allen Interviewten angesprochene Variante besteht in der Vergütung der (Rest-)Arbeitszeit „unter der Hand“, die vor allem bei geringfügig Beschäftigten und Leistungsempfänger/innen zum Einsatz komme. In der Regel basiere die Durchführung dieser

Variante auf einem Einverständnis zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten. Insbesondere für die Abwicklung von kurzfristig vergebenen Aufträgen in der Veranstaltungsüberwachung oder für die Zugangskontrolle sei der Einsatz beider Personengruppen prädestiniert, da sie flexibel abruf- und einsetzbar seien. Aus Sicht der FKS stellten Wochenenden stets einen „Hotspot“ dar, da bei Veranstaltungen „sehr schnell sehr viel Personal“ vorgehalten werden müsse.

Leistungsempfänger/innen verfügten überdies im Vergleich zu anderen Gruppen häufiger über eine Unterrichtung gemäß § 34a GewO. Auch andere Gesprächspartner/innen berichteten davon, dass niedrigschwellige Wach- und Sicherheitsdienstleistungen zu den eher günstigen Arbeitsmarkteinstiegsmöglichkeiten für Arbeitslose zählen würden. Ebenfalls bestünden bei dieser Gruppe finanzielle Anreize für Schwarzarbeit, um die Anrechnung von offiziellen Lohneinkommen auf Sozialleistungen zu umgehen. Insgesamt ist es auf Basis der Interviewdaten nicht unplausibel, dass der Tatbestand „Leistungsmissbrauch“ insbesondere in der Veranstaltungsüberwachung und in der Einlasskontrolle angetroffen werden kann.

Ein aus Sicht der FKS ebenfalls recht gängiges Modell ist die unzulässige Entgeltumwandlung in Verbindung mit manipulierten Stundenaufzeichnungen und Lohnabrechnungen, wobei ein Bestandteil der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit „regulär“ abgerechnet und der eigentlich ebenfalls „regulär“ zu entlohnende Rest irregulär als steuer- und sozialversicherungsbeitragsbefreite Nacht-, Wochenend- und Feiertagszuschläge abgerechnet wird. Infolge hinterzogener Abgaben handelt es sich um das Delikt des Beitragsbetrugs. Bei dieser Variante sei zumindest eine stillschweigende Übereinkunft zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten notwendig. Oftmals sei aber auch schlichtweg Unwissenheit bei den Beschäftigten gegeben, da es für diese „völlig egal“ sei, „was als Bruttolohn oben steht.“ Auch ein/e Unternehmensvertreter/in berichtete von dieser Variante. Bezugspunkt der nachfolgenden Aussagen ist eine Phase, in der sich das Unternehmen für die Überwachung von Fußballspielen beworben hat, aber nie zum Zuge kam:

Zitat: „Wir haben uns da auch immer mal wieder ins Spiel gebracht bei den Bestands-Security-Unternehmen, die haben aber dann gesagt, ‚Ihr seid zu teuer.‘ Das heißt, es gibt Subs, die sind einfach günstiger, und die schaffen es irgendwie, die Sonn- und Feiertagszuschläge zu inkludieren. Deshalb waren wir für die kein Player. Da sind wir aber natürlich wieder bei den Abrechnungsmodellen der schwarzen Schafe.“

Neben diesen beiden „Hauptvarianten“ wurde vereinzelt auch das Lohnsplitting angeführt, d. h. die Aufteilung der Arbeitszeit einer Person auf mehrere Personen, die zumeist dem Familien- oder Bekanntenkreis angehören. Basis dieser Variante sei die „klassische Absprache“ zwischen allen Beteiligten. Auch das „gezielte in die Insolvenz laufen lassen“, bei dem Unternehmen vor der Insolvenz alle Konten räumen und Lohnzahlungen an Beschäftigte veruntreuen, kam zur Sprache. Hierbei seien allein die betroffenen Beschäftigten die geschädigte Partei. Angrenzend an die organisierte Kriminalität wurde – wie bei der Fleischwirtschaft – auch der Kettenbetrug angesprochen, bei dem Briefkastenfirmen und Scheinrechnungen im Mittelpunkt stehen. Im Rahmen des Subunternehmertums wurde bezüglich der Überwachung von Veranstaltungen auch über den Einsatz von Solo-Selbständigen berichtet, für welche die Bestimmungen des MiLoG nicht gelten. Im Veranstaltungsbereich handle es sich aber zumeist nicht um eine legal praktizierte Form der Solo-Selbständigkeit, weil die Auftragsabwicklung stets unter der Weisung eines koordinierenden Unternehmens statfinde und der Einsatz von Solo-Selbständigen dann letztlich entweder unter Scheinselbständigkeit oder Arbeitnehmerüberlassung fiele. Diese Problematik ist aus Sicht der FKS „gang und gäbe.“

In der Gesamtschau kann anhand des ausgewerteten Interviewmaterials für das Wach- und Sicherheitsgewerbe festgehalten werden, dass zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und Schwarzarbeit sowie illegaler Beschäftigung keine systematischen Zusammenhänge bestehen. Auch

für indirekte – d. h. über Branchenmerkmale wirkende – Effekte der Lohnaufwärtsbewegung auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung lieferte das ausgewertete Material nur begrenzte Hinweise.

### Kontrollen der FKS und Dokumentationspflichten

In der Kontrollpraxis der FKS hat das Wach- und Sicherheitsgewerbe bisher im Vergleich zu anderen Branchen keinen besonders hohen Stellenwert eingenommen. Für den Zeitraum zwischen 2015 und Juni 2019 sind bundesweit etwas mehr als 3.900 Arbeitgeber und knapp 27.100 Personen kontrolliert worden (vgl. Tabelle 4.6). Nur ein Bruchteil dieser Kontrollen entfiel dabei auf Thüringen. Das bisher – auch im Vergleich zu anderen Branchen – eher geringe Kontrollausmaß ist womöglich auch darauf zurückzuführen, dass die Branche erst Mitte 2019 mit dem in Kraft getretenen „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ in § 2a SchwarzArbG aufgenommen worden ist (BMF 2019). Es ist davon auszugehen, dass Betriebe des Wach- und Sicherheitsgewerbes zukünftig stärker als bisher von der FKS kontrolliert werden.

**Tabelle 4.6: Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS im Wach- und Sicherheitsgewerbe**

Kontrollen und eingeleitete Verfahren der FKS im Wach- und Sicherheitsgewerbe	bundesweit		Thüringen	
Kontrollen	2015-2019 (Juni)		2015-2019 (Juni)	
	Summe		Summe	
Arbeitgeberprüfungen	3.932		140	
Personenbefragungen	27.065		367	
Mindestlohnverstöße	2015-2019 (Juni)		2015-2019 (Juni)	
	Summe	Anteil	Summe	Anteil
eingeleitete Ordnungsverfahren aufgrund Verstoßes gegen MiLoG	235	100%	19	100%
davon Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG)	128	54%	15	79%
davon Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten bzw. Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG)	93	40%	2	11%
davon sonstige Verstöße (§ 21 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6 MiLoG)	14	6%	2	11%
Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	2015-2019		2015-2019	
	Summe	Anteil	Summe	Anteil
eingeleitete Strafverfahren	8.410	100%	316	100%
davon Schwarzarbeit	8.302	99%	311	98%
Beitragsbetrug (§ 266a StGB)	2.000	24%	53	17%
Steuerhinterziehung (§ 370 AO)	70	1%	2	1%
Leistungsmissbrauch (§ 263 StGB)	6.232	74%	256	81%
davon illegale Beschäftigung	48	1%	2	1%
Illegaler Aufenthalt (§ 95 ff. AufenthG)	43	1%	0	0%
Verstoß i. Zsh. Arbeitsgenehmigungsverfahren/ Aufenthaltstitel (§§ 10 f. SchwarzArbG)	4	0%	2	1%
Verstoß i. Zsh. Arbeitnehmerüberlassung (§§ 15 f. AÜG)	1	0%	0	0%
davon sonstige Straftatbestände	60	1%	3	1%

Quelle: Sonderauswertung der FKS, 2019 & 2020.

Erläuterung: Bei der Interpretation der FKS-Statistik sind verschiedene Einschränkungen zu berücksichtigen. Siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.5 und Infokasten 1.

Deutlich häufiger als die Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren ist die Einleitung von Strafverfahren die Konsequenz der FKS-Kontrollen gewesen. Auch im Branchenvergleich mündeten die Prüfungen häufiger in die Einleitung von Strafverfahren. Hierbei spielten Schwarzarbeitsdelikte die dominante Rolle. Allen voran wegen Leistungsmissbrauchs wurden in der Vergangenheit Strafverfahren durch die FKS eingeleitet, mit größerem Abstand folgt Beitragsbetrug. Steuerhinterziehungsdelikte waren dagegen nur in Ausnahmefällen Grund für die Einleitung von Strafverfahren. Wegen illegaler Beschäftigung und sonstiger Straftatbestände wurden im Wach- und Sicherheitsgewerbe bisher nur äußerst selten Strafverfahren eingeleitet.

Die Kontrollen können offenbar selbst bei eingeleiteten Verfahren und strafrechtlich geahndeten Verstößen bei den handelnden Personen keine nachhaltigen Verhaltensänderungen bewirken. Laut FKS handelt es sich bei den Beteiligten oftmals um „Wiederholungstäter“, die eine „kriminelle Energie“ und „Gier nach Geld“ auszeichne. Es sei in diesem Zusammenhang „unerheblich, wie hoch der tarifliche Lohn ist.“ Zwei Interviewte berichteten überdies davon, dass netzwerkartige Strukturen die effektive Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zusätzlich erschweren. Exemplarisch lässt sich in diesem Zusammenhang folgender Interviewauszug anführen:

Zitat: „Wer das einmal weiß, wie viel Geld er mit Betrugereien machen kann, der kommt davon nicht mehr wirklich los und den hält auch nichts auf, keine Mindestloohnerhöhung, kein Strafbefehl oder keine Inhaftierung. Das ist unerheblich. [...] Und wenn sie nicht mehr selber weitermachen können, dann haben sie irgendjemanden, den sie vorschieben, und trotzdem ziehen sie im Hintergrund weiter die Fäden.“

Aus Sicht der FKS haben die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie die Aufnahme des Wach- und Sicherheitsgewerbes in § 2a SchwarzArbG zu einer Vereinfachung der Kontrollpraxis beigetragen. Einerseits gebe es seit 2015 eine flächendeckend und branchenübergreifend gültige Lohnuntergrenze, an der man sich besser orientieren könne. Andererseits erleichtere die seit Mitte 2019 u. a. bestehende Aufzeichnungspflicht von Arbeitszeiten aller Beschäftigten den Nachvollzug von Abrechnungen und Lohnzahlungen. Losgelöst von geltenden tariflichen Regelungen orientiere man sich bei Kontrollen im Wach- und Sicherheitsgewerbe in erster Linie am gesetzlichen Mindestlohn. Generell bestünde bei Prüfungen nur selten Klarheit, ob geltende tarifliche Regelungen angelegt werden könnten. Hierfür notwendige Informationen (wie z. B. über den Arbeitsort und die ausgeübte Tätigkeit) seien nicht immer verfügb- bzw. nachvollziehbar. Es sei zwar z. B. bekannt, dass Arbeitgeber des Wach- und Sicherheitsgewerbes nicht-qualifikationsadäquate tarifliche Eingruppierungen vornähmen, allerdings könne diese unlautere Praktik kaum geprüft werden, da einerseits der Nachweis aufgrund fehlender Informationen grundsätzlich schwierig zu führen sei und andererseits der rechtliche und zeitliche Prüfraum überstrapaziert werden würde. Auch zeige die Erfahrung, dass identifizierte Tatbestände auf Basis des gesetzlichen Mindestlohns Gerichte schneller durchliefen. Die fehlende Fokussierung der Kontrollen auf die Einhaltung von tariflichen Untergrenzen wurde verbandsseitig recht stark kritisiert, da deren Aushebelung das „größere Problem“ darstellten.

Obwohl sich die Rahmenbedingungen für die Prüfpraxis durch die erhöhten Dokumentationspflichten verbessert hätten, stellten Aufzeichnungen von Arbeitszeiten in Verbindung mit Lohnbelegen keine geeignete Basis für stichhaltige Prüfungen dar. Dies liegt aus FKS-Sicht daran, dass die Beteiligten „strafrechtlich geschickt“ und „sehr kreativ“ seien. „Die Chance, in dieser Branche gefakte Belege vorgelegt zu bekommen, ist einfach sehr hoch. (...) Man kann sich nicht darauf verlassen, was einem da an Stundenaufzeichnungen vorgelegt wird.“<sup>5</sup> Daher überprüfe man mittlerweile gezielt komplette Aufträge und lasse sich sämtliche – auch Subunternehmen betreffende – Unterlagen vorlegen. Allerdings sei es gerade im Falle komplexer und standortübergreifender Subunternehmensstrukturen „schwierig“, die „Ketten nach unten und nach oben zu überprüfen.“ Zum einen mangle es an Zeit und Personal, zum anderen müsse man örtliche Zuständigkeiten beachten. In diesem Kontext wurde auf den grundlegenden Zielkonflikt zwischen der Zahl durchzuführender Prüfungen und der Detailliertheit der Ermittlungsarbeit hingewiesen. Als

<sup>5</sup> Wie bereits in Fußnote 3 erwähnt, fällt die Kontrolle von Tarifverträgen mit regionalen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Zolls.

<sup>6</sup> Die „gefakten Belege“ betreffen dabei laut FKS nicht nur die Stundenaufzeichnungen, sondern auch Nachweise, die die Unterrichtung nach § 34a GewO betreffen. Diese könne man mittlerweile auf illegalem Wege innerhalb von zehn Minuten auf Internetportalen erwerben.

weitere Herausforderungen wurden die mangelnde Auskunftsbereitschaft bei Personenbefragungen sowie fehlende Informationen zur Nachweisführung von Delikten angeführt.

In den anderen Gesprächen ergab sich der grundsätzliche Tenor, dass engmaschigere Kontrollen für die Identifizierung und Bestrafung von „schwarzen Schafen“ notwendig seien. Die Kontrollen wurden dementsprechend durchgängig begrüßt. Für die Unternehmensseite ergaben sich prinzipiell durch die Aufnahme des Wach- und Sicherheitsgewerbes in § 2a SchwarzArbG keine allzu großen Veränderungen. So bestand die Ausweismitführungspflicht in der Branche bereits zuvor. Überdies sei eine korrekte Entlohnungspraxis aufgrund der tariflichen Regelungen über Mindeststundenlöhne ebenfalls schon zuvor an eine Aufzeichnung der geleisteten Arbeitszeit geknüpft gewesen. Auch existierte mit dem Bewacherregister bereits vorher ein behördliches Instrument mit einzuhaltenden Meldepflichten. Als bürokratischer Aufwand wurde hingegen vor allem die Sofortmeldepflicht zur Sozialversicherung betrachtet. Da in der Mehrheit der Interviews aber geäußert wurde, dass die Hürden zum Rückgriff auf illegale Praktiken gerade in diesen ad hoc zu organisierenden Umfeldern des Wach- und Sicherheitsgewerbes besonders niedrig seien, kann die Sofortmeldepflicht durchaus als ein notwendiges Element zur Eindämmung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung verstanden werden.

### **Zwischenfazit**

Weniger illegale Beschäftigung als vielmehr Schwarzarbeit scheint im Wach- und Sicherheitsgewerbe in eng begrenzten Nischen der Veranstaltungsüberwachung und Einlasskontrolle in einer systematischeren Art und Weise verankert zu sein. Die Ausübung von Schwarzarbeit wird primär durch strukturelle Faktoren – harter Preiswettbewerb, ausgeprägte Subunternehmensstrukturen und geringe gewerbliche Eintrittsbarrieren – bedingt. Sie wirken in den beiden besonders betroffenen Nischen noch stärker, als es im Wach- und Sicherheitsgewerbe ohnehin der Fall ist. Die Hauptvarianten bestehen in Zahlungen „unter der Hand“ unter Rückgriff auf geringfügig Beschäftigte und Leistungsempfänger/innen sowie in der unzulässigen Entgeltumwandlung. Häufig handelt es sich bei den Beteiligten um „Wiederholungstäter“, die durch Gewinnmaximierung motiviert und in netzwerkartigen – sowie mitunter kriminellen – Strukturen organisiert sind. Auf Basis der vorliegenden Evidenz kann letztlich infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bzw. der (sukzessiven) Erhöhung der Lohnuntergrenze weder auf ein erhöhtes Ausmaß noch auf eine grundsätzliche Veränderung von Organisationsformen von Schwarzarbeit im Wach- und Sicherheitsgewerbe geschlossen werden. Der Anhebung der Lohnuntergrenze kann für sich alleine genommen damit keine Erklärungskraft beigemessen werden.

#### **4.1.4 Gastgewerbe**

##### **Einleitung**

Für die Analyse des Gastgewerbes konnte in Verbindung mit Sekundärquellen auf insgesamt sechs Gespräche mit Vertretern/innen der FKS und Repräsentanten/innen der organisierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie von verschiedenen Unternehmen zurückgegriffen werden. Als regionaler Untersuchungskontext diente Sachsen. Die Regionalisierung konnte weitestgehend eingehalten werden. Nur ein Unternehmen war nicht in Sachsen ansässig, alle anderen Gesprächspartner/innen hatten dagegen enge berufliche Bezüge in Sachsen. Sachsen wurde u. a. aufgrund der Lage in Ostdeutschland, der Grenz Nähe zu Tschechien und Polen sowie touristischer Bezüge (z. B. Sächsische Schweiz, Dresden) ausgewählt.

### Sozioökonomisches Branchenportrait

Das Gastgewerbe lässt sich in die zwei Hauptbereiche Gastronomie (inklusive Catering) und Beherbergung untergliedern, wobei die Gastronomie gemäß einschlägiger Kennziffern (z. B. Beschäftigtenzahl, Umsatzvolumen) bedeutsamer ist als die Beherbergung. Für die Branche lässt sich seit 2014 sowohl bundesweit als auch in Sachsen eine dynamische Entwicklung verzeichnen. Die Beschäftigung hat überdurchschnittlich stark zugenommen (vgl. Tabelle 4.7). Bundesweit waren im Gastgewerbe zum Juni 2019 rund 2,16 Mio. Personen beschäftigt, in Sachsen beläuft sich die Zahl auf 86.900, was fünf Prozent der dortigen Gesamtbeschäftigung entspricht. Die Zahl der Unternehmen ist seit 2014 bundesweit geringfügig gestiegen und betrug 2018 knapp 222.400. Für Sachsen kann zumindest für den Zeitraum zwischen 2012 und 2015 ein Strukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten bei einer gleichzeitig leicht gesunkenen Zahl an Unternehmen beobachtet werden. Die Umsatzentwicklung verlief in den letzten Jahren sowohl bundesweit als auch in Sachsen positiv (BBE Handelsberatung 2018; Bundestagsdrucksache 19/8260; DEHOGA 2019; Statistisches Landesamt Sachsen 2019). Trotz leichter Anzeichen für größerer Strukturen ist das Gastgewerbe nach wie vor klein(st)betrieblich organisiert. Durchschnittlich haben die Betriebe neun Beschäftigte. Die wenigsten Unternehmen verfügen über eine betriebliche Interessensvertretung. Ferner fällt die Tarifbindung vergleichsweise niedrig aus (Bosch et al. 2019: 248–251).

Während Leiharbeit, Werkverträge und Subunternehmensstrukturen im Gastgewerbe keine tragende Rolle spielen, ist die Branche in besonderer Weise durch atypische Beschäftigungsverhältnisse in Form von Minijobs außerhalb der Sozialversicherungspflicht geprägt (Bosch et al. 2019: 243–244). Zum Juni 2019 war bundesweit knapp die Hälfte aller Beschäftigten als Minijobber/innen angestellt (49 Prozent). In Sachsen lag der entsprechende Anteil zwar rund zwölf Prozentpunkte niedriger, mit 37 Prozent aber immer noch deutlich höher als über alle Branchen Sachsens hinweg (13 Prozent) (BA-Statistik 2020). Die hohe Bedeutung der geringfügigen Beschäftigung geht damit einher, dass der Anteil der Beschäftigten im Gastgewerbe, der ergänzende Transferleistungen nach dem SGB II bezieht, besonders hoch ausfällt. Im Rahmen der Sozialversicherungspflicht ist überdies generell die Teilzeitbeschäftigung von hoher Relevanz. In Sachsen arbeitete etwa die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Gastgewerbes in Teilzeit. Der Anteil ist rund 20 Prozentpunkte höher als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aller Branchen. Im Gastgewerbe finden zudem sowohl bundesweit als auch in Sachsen überdurchschnittlich viele Ausländer/innen Beschäftigung. Frauen stellen zudem die Mehrheit der im Gastgewerbe beschäftigten Personen.

Allgemein gilt das Gastgewerbe als „Tiefqualifikationsbranche“ mit besonders hohen Anteilen an geringqualifizierten Beschäftigten (Mack 2013: 77). Die BA-Statistik bestätigt dies: Rund ein Drittel aller Beschäftigten im Gastgewerbe verfügt nicht über einen (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss. In Sachsen liegt der Anteil mit rund einem Fünftel zwar gegenüber dem Bundesgebiet deutlich niedriger, im Vergleich zu allen Beschäftigten innerhalb Sachsens fällt der Anteil aber wiederum überdurchschnittlich hoch aus. Dementsprechend ist der Anteil der Beschäftigten, deren Tätigkeiten dem Anforderungsniveau „Helfer/innen“ zugeordnet werden, ebenfalls vergleichsweise hoch. Eng verbunden mit dem geringen Qualifikations- und Anforderungsniveau der Beschäftigten ist die recht hohe Verbreitung von Niedriglöhnen. Laut Kalina/Weinkopf (2018) arbeiteten im Jahr 2016 rund zwei Drittel der Beschäftigten des Gastgewerbes für einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle. Laut Statistischem Bundesamt betrug der durchschnittliche Bruttostundenverdienst für Vollzeitbeschäftigte des Gastgewerbes in Ostdeutschland im Jahr 2018 12,47 Euro. Gegenüber 2014 ist der branchenbezogene Verdienst zwar nahezu genauso stark gestiegen wie der durchschnittliche Verdienst, der Abstand des branchenspezifischen Lohnniveaus zum durchschnittlichen Lohnniveau (19,55 Euro) ist allerdings nach wie vor stark ausgeprägt.



**Tabelle 4.7: Steckbrief des Gastgewerbes in Sachsen**

<b>Beschäftigung</b>				
<b>Jahresbezug</b>	<b>2019</b>		<b>Veränderung gegenüber 2014</b>	
<b>Räumlicher Bezug: Sachsen</b>	<b>Gastgewerbe<sup>1</sup></b>	<b>insgesamt</b>	<b>Gastgewerbe<sup>1</sup></b>	<b>insgesamt</b>
<b>Beschäftigte insgesamt</b>	<b>86.941</b>	<b>1.852.070</b>	<b>+11,3%</b>	<b>+5,2%</b>
<b>sv-pflichtig Beschäftigte</b>	<b>55.230</b>	<b>1.617.162</b>	<b>+13,2%</b>	<b>+7,0%</b>
...Teilzeitbeschäftigte	50,4%	31,0%	+9,5PP	+4,6PP
...Frauen	60,0%	48,4%	-4,1PP	-0,7PP
...Ausländer/innen	18,4%	5,2%	+9,1PP	+3,1PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	15,1%	7,2%	+4,8PP	+1,9PP
...Helfer/innen	27,4%	13,8%	+4,1PP	+1,5PP
<b>geringfügig Beschäftigte</b>	<b>31.711</b>	<b>234.908</b>	<b>+8,2%</b>	<b>-5,7%</b>
...Frauen	61,7%	55,3%	-4,5PP	-2,7PP
...Ausländer/innen	12,9%	6,1%	+3,1PP	+2,3PP
...ohne (anerkannten) beruflichen Ausbildungsabschluss	31,5%	18,5%	+8,8PP	+2,5PP
...Helfer/innen	42,2%	41,6%	+0,6PP	-4,5PP
...ausschließlich geringfügig Beschäftigte	65,6%	69,4%	-9,9PP	-6,8PP
...im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	34,4%	30,6%	+9,9PP	+6,8PP
<b>Lohnstruktur</b>				
<b>Jahresbezug</b>	<b>2018</b>		<b>Veränderung gegenüber 2014</b>	
<b>Räumlicher Bezug: Sachsen</b>	<b>Gastgewerbe<sup>2</sup></b>	<b>insgesamt</b>	<b>Gastgewerbe<sup>2</sup></b>	<b>insgesamt</b>
Bruttomonatsentgelt (Median) für Beschäftigte in Vollzeit (alle Anforderungsniveaus)	1.764 €	2.587 €	-	-
<b>Räumlicher Bezug: Ostdeutschland</b>	<b>Gastgewerbe<sup>3</sup></b>	<b>insgesamt</b>	<b>Gastgewerbe<sup>3</sup></b>	<b>insgesamt</b>
Durchschnittlicher Bruttostundenverdienst für alle Vollzeitbeschäftigten	12,47 €	19,55 €	+2,48 €	+2,49 €
Durchschnittlicher Bruttojahresverdienst für alle Vollzeitbeschäftigten	25.802 €	40.334 €	+4.985 €	+5.119 €
<b>Tarifbindung</b>				
<b>Jahresbezug</b>	<b>2014</b>		<b>Veränderung gegenüber 2010</b>	
<b>Räumlicher Bezug: Ostdeutschland</b>	<b>Gastgewerbe<sup>4</sup></b>	<b>insgesamt</b>	<b>Gastgewerbe<sup>4</sup></b>	<b>insgesamt</b>
Arbeitnehmer/innen mit Tarifbindung	16%	39%	-14PP	-8PP
Betriebe mit Tarifbindung	-*	11%	-*	-12PP
<b>Mindestlohn betroffenheit</b>				
<b>Jahresbezug</b>	<b>2014</b>			
<b>Räumlicher Bezug: Deutschland</b>	<b>Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt</b>		<b>...davon mit Stundenlohn unter 8,50 €</b>	
Gastronomie	1.119.000		51,5%	
Beherbergung	434.000		32,6%	

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) – Deutschland, West/Ost und Länder (Quartalszahlen) – Juni 2014 und Juni 2019; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Entgeltatlas; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste, Fachserie 16 – Reihe 2.3, Ausgaben für 2014 und 2018; Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Tarifbindung in Deutschland, Ausgaben für 2010 und 2014; Mindestlohnkommission (2018).

Erläuterungen: <sup>1)</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „55 Beherbergung“ und „56 Gastronomie“; <sup>2)</sup> Bezug: Berufsgattungen „632 Hotellerie“ und „633 Gastronomie“ (Durchschnittswert); <sup>3)</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „I Gastgewerbe“; <sup>4)</sup> Bezug: Wirtschaftszweig „I Gastgewerbe“. \*keine Angabe.

Die Arbeitsbedingungen in der Branche gelten allgemein als strapaziös: Einerseits sind Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten wie Teil- oder Wechselschichten sowie Arbeit auf Abruf üblich, andererseits bestehen hohe Anforderungen an die Beschäftigten hinsichtlich der Flexibilität, Verfügbarkeit und Stressresistenz. Auch das körperliche Belastungsniveau ist hoch (Bosch et al. 2019: 258-260; Hien 2018; Maack et al. 2013).

Da die Dienstleistungen auf Basis eines hohen Arbeitseinsatzes und Personalkostenanteils zu unterdurchschnittlichen Löhnen erbracht werden, überrascht die hohe Eingriffstiefe des gesetzlichen Mindestlohns kurz vor dessen Einführung nicht. So waren im Jahr 2014 laut Berechnungen mittels

SOEP-Daten bundesweit etwa 52 Prozent aller Beschäftigten in der Gastronomie und 33 Prozent aller Beschäftigten in der Beherbergung von der Einführung des Mindestlohns betroffen (Mindestlohnkommission 2018: 43-46; Weinkopf 2018). Blickt man für diesen Zeitraum auf die damals geltenden tariflichen Vereinbarungen für die untersten Lohngruppen, so kann von einem recht ausgeprägten West-Ost-Unterschied ausgegangen werden, da vor allem in den neuen Bundesländern einschließlich Sachsen Tarifverträge existierten, „die vom Mindestlohn überholt und damit außer Kraft gesetzt wurden“ (Lesch 2017: 17). In der Tat war das sächsische Gastgewerbe im Bundesländervergleich besonders stark betroffen. Laut Schettler (2018) lag die Mindestlohn Betroffenheit auf Ebene der Betriebe in Sachsen bei mehr als 75 Prozent.

Als Reaktion auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 monierte der Arbeitgeberverband „DEHOGA“ vor allem die Bürokratie- und Kostensteigerungen bei seinen Mitgliedern infolge der erweiterten Arbeitszeitdokumentationspflichten und höheren Lohnzahlungen. Von den knapp 5.000 vom Verband befragten Mitgliedsbetrieben berichteten drei Viertel von einer Steigerung der Personalkosten, knapp zwei Drittel vermeldeten gesunkene Erträge. Rund die Hälfte bezeichnete die seit dem Inkrafttreten des MiLoG zu erfüllenden arbeitszeitlichen Dokumentationspflichten als „schlimmer als erwartet.“ Mit großer Mehrheit wurde dagegen die mit dem MiLoG ebenfalls erfolgte Umstellung der Aufzeichnung der Arbeitszeit von einem täglichen auf einen wöchentlichen Modus befürwortet (DEHOGA 2016). Die insgesamt skeptische Haltung der Betriebe gegenüber dem MiLoG hat sich zumindest bisher nicht negativ auf die Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung übertragen (Bosch et al. 2019: 241-242; Bundestagsdrucksache 19/8260).

Die bestehende Forschung hat für das Gastgewerbe bereits recht viele Umgehungspraktiken des gesetzlichen Mindestlohns nachgezeichnet, wobei die Übergänge zur Schwarzarbeit vor allem bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen fließender Natur sind (Bachmann et al. 2017; Bosch et al. 2019; Fischer et al. 2015; Koch et al. 2018; Herok et al. 2019; Mack et al. 2013; Pusch 2018b). Insgesamt ergeben sich für diese Branche zwei wesentliche Anhaltspunkte, die eine besondere Anfälligkeit für einschlägige Verstöße begründen könnten: zum einen die starke Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn, zum anderen die hohe Bedeutung von Teilzeitbeschäftigung und insbesondere Minijobs – eine Beschäftigungsform, die ein „Einfallstor für weitere arbeitsrechtliche Verstöße“ sein und „zur Tarnung von Schwarzarbeit“ dienen kann (Bosch et al. 2019: 244).

### **Rahmenbedingungen und Konsequenzen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns**

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat sich den Gesprächen zufolge verschiedenartig auf das Gastgewerbe ausgewirkt. Ähnlich wie in den anderen Branchen wurde ein grundlegender Unterschied zwischen kleineren und größeren Unternehmen ausgemacht. Demnach sei die Gewöhnung an das höhere Lohnniveau für kleinere Unternehmen deutlich herausfordernder gewesen als für größere Unternehmen. Selbiges gilt für nicht tariflich gebundene Betriebe, die im Gastgewerbe die große Mehrheit darstellen, im Vergleich zu tariflich gebundenen Betrieben. In Verbindung mit hohem Kostendruck, geringer Zahlungsbereitschaft von Kunden/innen sowie zusätzlich zum MiLoG eingeführten gesetzlichen Bestimmungen (z. B. Rauchverbot, Anforderungen an elektronische Registrierkassen, Bonpflicht) bewegten sich manche Unternehmer/innen mit kleinen Betrieben mitunter nahe an der Grenze zur „Selbstaussbeutung“. Als besonders betroffener Teilbereich innerhalb des Gastgewerbes wurden von einigen Interviewten der Catering-Service und Kantinenbetrieb genannt. Die ohnehin schwierige Überwälzung von höheren Kosten auf die nachfragende Seite sei dort aufgrund der hohen Bedeutung von (semi-)öffentlichen Auftraggebern wie Schulen und Kindertageseinrichtungen noch herausfordernder.

Neben der unterschiedlichen betrieblichen Betroffenheit wurde in allen Gesprächen die durch den gesetzlichen Mindestlohn herbeigeführte Lohnkompression angesprochen. So hätten die Betriebe

zwar die Lohnuntergrenze für Geringqualifizierte erhöht (bzw. erhöhen müssen), allerdings sei eine entsprechende Anpassung des Lohnniveaus für ausgebildete Fachkräfte bisher weitestgehend ausgeblieben. Folglich sei eine qualifikationsadäquate Entlohnung im Gastgewerbe nur noch teilweise gegeben (vgl. auch Schettler 2018: 74). Diese Entwicklung sei unter Fachkräften mit einem gewissen „Unmut“ verbunden und erschwere die Personalausbildung und Gewinnung von Fachkräften. Anders als z. B. im Wach- und Sicherheitsgewerbe berichtete kein/e Gesprächspartner/innen von einem aufwärtsgerichteten Effekt des MiLoG auf tarifliche Vereinbarungen. So habe es seither insbesondere seitens der Arbeitgeberseite keine Bestrebungen gegeben, ein über den gesetzlichen Mindestlohn hinausreichendes und allgemeinverbindlich erklärtes Tarifniveau zu erzielen. Aufgrund ausgeprägter Arbeits- und Fachkräfteengpässe sei jedoch ähnlich wie in den anderen Branchen eine Entlohnung über dem Mindestlohniveau derzeit nicht ungewöhnlich. Vor allem in Ballungsgebieten und touristisch stark frequentierten Gegenden Sachsens liege das Lohnniveau oberhalb der gesetzlichen Lohnuntergrenze.

Ein Aspekt, der in den Gesprächen durchgängig zum Tragen gekommen und hinsichtlich des Schwarzarbeitstatbestands relevant ist, besteht in der Verschränkung zwischen der mit dem MiLoG eingeführten Dokumentationspflicht von Arbeitszeiten einerseits und den arbeitszeitgesetzlichen Regelungen andererseits. Aus Arbeitgebersicht scheint diese seit 2015 besonders stark einwirkende Verschränkung nämlich mindestens genauso relevant zu sein wie die dadurch forcierte Lohnaufwärtsbewegung. Der Umgang mit den Dokumentationspflichten sei dabei nicht für sich alleine genommen problematisch, sondern werde in Verbindung mit den arbeitszeitgesetzlichen Bestimmungen zur Herausforderung. Das Arbeitszeitgesetz beschränkt die tägliche Höchstdauer der Arbeitszeit von Beschäftigten u. a. auf zehn Stunden. Aufgrund eines schwer kalkulierbaren Gästeaufkommens oder der Umsetzung von längeren Veranstaltungen (z. B. Hochzeiten, Geburtstage, Weihnachts- oder Silvesterfeiern) stehe jedoch gerade diese Regel in einem starken Konflikt mit den „Sachzwängen“ der gastgewerblichen Praxis. Der gesetzliche Mindestlohn sei „nicht das Thema“, da aber hin und wieder ein höheres Stundenpensum von Beschäftigten notwendig sei, provoziere die Verschränkung zwischen der Aufzeichnungspflicht gemäß MiLoG und dem Arbeitszeitgesetz die Suche nach „Gestaltungsspielräumen.“ Die Betriebe seien dementsprechend teilweise „gezwungen, gewisse Dinge anders zu handhaben, als es das Gesetz hergibt“. Folgende arbeitgeberseitig zuzuordnende Zitate bringen das beschriebene Spannungsfeld auf den Punkt:

Zitat: „Das Problem ist nicht die Dokumentationspflicht alleine, das Problem ist, ‚wie bestreite ich das?‘ Wenn ich jemanden eben länger [als zehn Stunden] brauche, dann fängt das an. Wenn ich aufschreiben könnte, wann er wirklich da ist, ohne irgendwelche [arbeitszeitrechtlichen] Gesetze zu übertreten, wäre es einfacher.“

Zitat: „Für mich gibt es andere Gründe [als die Einfügung des gesetzlichen Mindestlohns], warum Schwarzarbeit stattfindet und warum auch gewisse Sachen und Statistiken zustande kommen. Das hat sicher einen kleinen Grund auch in dem Thema Mindestlohn, aber die wichtigsten Hauptgründe sind in anderen Ursachen zu suchen. [...] Die Entwicklung des Mindestlohns ist ja sehr positiv in den letzten Jahren, aber für mich besteht eher ein Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Betriebswirtschaftlichkeit und den dahinterstehenden Arbeitszeitregelungen. Das ist eher in Abhängigkeit zueinander. Also wenn ich einen gewissen Mindestlohn habe und habe aber ganz starre Arbeitszeitgesetze aus dem letzten Jahrhundert, dann ist das ein Problem, was eben Unternehmer versuchen, auf ihre Weise zu lösen. Und darum kommen dann gewisse Statistiken zustande, und darum ergeben sich dann auch sicher hier und da Verstöße.“

Insbesondere kleineren Betrieben mit einer dünnen Personaldecke falle der Umgang mit dieser Konstellation schwer. Es fehle an der notwendigen Flexibilität. Mitunter reagierten die Betriebe mit Anpassungen von Dienstplänen, einer Reduzierung der Öffnungszeiten, dem Rückzug aus „Open-End-Veranstaltungen“ oder im schlimmsten Fall gar mit Schließungen auf die veränderten

Rahmenbedingungen. Zwar vermieden die Interviewten explizite Darlegungen zur Ausreizung der oben angedeuteten „Gestaltungsspielräume“, jedoch scheint es naheliegend zu sein, dass bei einer Überschreitung der gesetzlich zulässigen Tagesarbeitszeit z. B. auch eine zur Arbeitszeitgesetzgebung passend geschriebene Dokumentationsweise gehören kann und die geleistete Mehrarbeit entweder mit Zeitausgleich oder mit einer unter der Hand erfolgenden Entlohnung abgegolten wird, was dem Tatbestand der Schwarzarbeit entsprechen würde. Von der zuletzt genannten Variante berichten auch Herok et al. (2019) für das Gastgewerbe.

In diesem Zusammenhang lässt sich aus dem Interviewmaterial letztlich Folgendes herausarbeiten: Bereits vor der Einführung des MiLoG scheint die Überschreitung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit ein recht weit verbreitetes Phänomen im Gastgewerbe gewesen zu sein. Da die Arbeitszeitdokumentation zuvor aber kein Kontrollgegenstand gewesen ist, bedurfte es zur Ausdehnung arbeitszeitgesetzlicher Bestimmungen keiner zusätzlichen Dokumentations- und Abrechnungskniffe. Seit Inkrafttreten des MiLoG ist die Arbeitszeitdokumentation ein wichtiger Fixpunkt im Rahmen der FKS-Kontrollen. Seither müssen die Betriebe nicht nur eine mit dem Arbeitszeitgesetz konforme Aufzeichnung der Arbeitszeiten vornehmen, was diese in der Praxis wie zuvor beschrieben vor recht große Herausforderungen stellt, sondern zusätzlich auch noch die inhaltlich noch weiter reichende Arbeitszeitaufzeichnungspflicht nach § 17 Abs. 1 MiLoG i.V.m. § 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz einhalten. Im Rahmen dieser Konstellation sind nun zwei gegenläufige Auswirkungen denkbar: Einerseits kann vermutet werden, dass sich seit Einführung des MiLoG die Anreize für eine falsche bzw. passend geschriebene Aufzeichnung der Arbeitszeiten und für eine Ausreizung von „Gestaltungsspielräumen“ (wie z. B. schwarz entlohnte Mehrarbeit bei Überschreiten der 10-Stunden-Grenze) erhöht haben. Andererseits ist es aufgrund des gestiegenen Norm- und Kontrolldrucks im Gastgewerbe aber auch – wie von gewerkschaftlicher Seite argumentiert wurde – denkbar, dass sich seit Inkrafttreten des MiLoG die Anreize für die zuvor beschriebenen Handlungsweisen einschließlich Schwarzarbeit reduziert haben. Gemäß dieser Logik hätten die Betriebe seither stärkere Bemühungen an den Tag gelegt, ihre Arbeitsorganisation mit dem Arbeitszeitgesetz in Einklang zu bringen. Ein Konsens, welche der beiden skizzierten Varianten bedeutsamer ist, lässt sich jedoch aus dem Interviewmaterial nicht gewinnen.

„Klassische“ Umgehungsmaßnahmen des gesetzlichen Mindestlohns wie z. B. die Einbehaltung bzw. Verrechnung von Trinkgeldern und unbezahlte Mehrarbeit durch unrealistische Zielvorgaben (z. B. bei Küchenhilfs- oder Reinigungsarbeiten), die Nicht-Gewährung von gesetzlich einzuhaltenden Pausen oder Arbeitszeitüberschreitungen sind für das Gastgewerbe zwar in der Literatur mannigfaltig nachgezeichnet worden (Bachmann et al. 2017; Bosch et al. 2019; Fischer et al. 2015; Koch et al. 2018; Herok et al. 2019), sie wurden von den Gesprächspartnern/innen jedoch kaum bzw. nur vereinzelt angeführt. Ein mögliches Erklärungsmuster hierfür stellt die von allen Interviewten erwähnte Arbeitsmarktlage dar. So könnten sich die Arbeitgeber aktuell kaum noch derartige „Tricksereien“ leisten und müssten oftmals höhere Löhne als den gesetzlichen Mindestlohn zahlen, weil sich in den letzten Jahren das Verhältnis von Angebot und Nachfrage zugunsten der Arbeit anbietenden Beschäftigten „komplett gedreht“ habe. Hierdurch hätten „die Arbeitnehmer andere Argumentationsmöglichkeiten gegenüber ihren Arbeitgebern.“ Auch im Gastgewerbe liege mittlerweile ein „Fachkräftemangel“ vor. Trotz der Grenzlage Sachsens sei es im Laufe der Zeit auch immer schwieriger geworden, Arbeitskräfte aus Polen und Tschechien – Länder mit offiziell sehr niedrigen Arbeitslosenquoten innerhalb der EU – anzuwerben.

Hinsichtlich der relativen Bedeutung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung lässt sich vergleichbar zum Wach- und Sicherheitsgewerbe aus den Gesprächen schlussfolgern, dass illegale Beschäftigung eine untergeordnete Rolle im Gastgewerbe spielt. Der im Rahmen der Schwarzarbeit für die mitwirkenden Parteien relevante Hebel ist den Gesprächen zufolge allen voran in der

Arbeitszeit(-erfassung) zu sehen. So sind aus Sicht der FKS im Gastgewerbe „letzten Endes die Stundenaufzeichnungen“ der Dreh- und Angelpunkt, wobei entweder „wesentlich mehr gearbeitet als aufgezeichnet“ werde oder „die komplette Nichtaufzeichnung ohne Anmeldung und die richtige Schwarzarbeit“ vorliege. Diese Darstellung deckt sich weitestgehend mit den einschlägigen Äußerungen der anderen Gesprächspartner/innen. Wiederum ähnlich zum Wach- und Sicherheitsgewerbe wurde Schwarzarbeit in den Interviews durchgängig in den Zusammenhang mit klein- und kleinstbetrieblichen Strukturen vom Typus „Imbiss“ sowie geringfügig Beschäftigten und Leistungsempfängern/innen gesetzt. Sowohl für Betriebe als auch für beide Beschäftigtengruppen ergäben sich besondere Anreize für eine maximal bis zu den jeweils relevanten Verdienstgrenzen reichende Anmeldung, obwohl die tatsächlich geleistete Arbeitszeit und die hierdurch entstehende Lohnsumme teilweise deutlich über diese Grenzen hinausgingen. Die Differenz würde von den Betrieben dann „unter der Hand“ an die Beschäftigten ausbezahlt. Auch der Rückgriff auf „Pauschalkräfte“ wurde angeführt, wobei „pauschal“ das gänzliche Ausbleiben einer Anmeldung von oftmals kurzfristig und/oder einmalig eingesetzten Aushilfskräften meint. Den Gesprächen zufolge prädestiniert sind hierfür einerseits Studierende und Leistungsempfänger/innen, andererseits aber insbesondere bei der Abwicklung von personalintensiven Veranstaltungen und Feiern auch Familienangehörige oder Bekannte aus der Nachbarschaft, die für die Aushilfe „dann ein bisschen was in die Hand gedrückt“ bekämen und dementsprechend bar bezahlt würden. Zwei interviewte Personen führten in diesem Kontext einen Unterschied zwischen ländlichen und städtischen Gebieten an, demzufolge ländliche gastgewerbliche Einrichtungen stärker in den Gemeinden verwurzelt seien und recht enge persönliche Beziehungen zu den Einwohnern/innen pflegten. Der Bezug von Aushilfeleistungen aus persönlichen Netzwerken sei daher gerade bei örtlichen Veranstaltungen und Feiern wahrscheinlicher. „Das ist sowas, was sich eingebürgert hat, aber das ist nicht das, wo der Schwerpunkt drauf zu legen ist“. Aufgrund ihrer fehlenden Systematik handelt es sich hierbei um eine Variante, die – wie das Zitat nahelegt – zwar im rechtlichen Sinne, nicht aber unbedingt im Alltagsverständnis als Schwarzarbeit einzuordnen ist.

Ebenfalls wies die FKS auf den Umstand hin, dass es im Gastgewerbe im Vergleich zu anderen Branchen zumindest vor der Einführung der Bonpflicht im Jahr 2020 relativ leicht gewesen sei, durch nicht verbuchte Leistungen Schwarzgeld zu erzeugen. Hierdurch wiederum seien Zahlungen unter der Hand an eingesetzte Arbeitskräfte vergleichsweise simpel zu bewerkstelligen gewesen.

Bezüglich der verschiedenen Bereiche des Gastgewerbes (Gastronomie, Catering und Beherbergung) äußerten einige Gesprächspartner/innen die Vermutung, dass Catering-Dienstleistungen anfälliger sein könnten als die Gastronomie und Beherbergung. Die Argumentation ist analog zu den besonders betroffenen Dienstleistungen im Wach- und Sicherheitsgewerbe: Aufgrund ad hoc entstehender Auftragsspitzen insbesondere an Wochenenden und wegen kurzer Vorlaufzeiten bestünde für eng definierte Zeitfenster ein erhöhter Personalbedarf. Dies führe mitunter dazu, dass auf eine Anmeldung von zeitlich begrenzt eingesetzten Arbeitskräften komplett verzichtet würde.

Aus der Prüfperspektive der FKS wurde bezüglich der beiden besonders betroffenen Personengruppen der geringfügig Beschäftigten und Leistungsempfänger/innen auf Basis der „Erfahrung“ herausgestellt, dass „Leute, die nebenbei noch Sozialleistungen bekommen, anfälliger sind, Schwarzarbeit zu leisten, als Leute, die durchweg nur geringfügig beschäftigt sind.“ Diese Aussage ist allerdings vorsichtig zu interpretieren, da die Identifizierung von Schwarzarbeitsverstößen unter Mitwirkung von Leistungsempfängern/innen in der Prüfpraxis womöglich leichter fällt als bei geringfügig Beschäftigten. Unabhängig dieser hier nicht beantwortbaren Frage liegt aus Sicht der meisten Interviewten bei den Beteiligten im Regelfall eine Interessenübereinkunft bei der Umsetzung von Schwarzarbeit vor: „Solange der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer miteinander einig sind, ist das alles gut. Da hat jeder was davon, und da wird auch keiner letzten Endes irgendwas

sagen.“ Ähnlich wie in den anderen Branchen wurde die primäre Motivation von schwarzarbeitsausübenden Betrieben vorrangig in der Gewinnmaximierung gesehen.

Systematische Zusammenhänge zwischen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dem Ausmaß an und der Ausgestaltung von Schwarzarbeit erkannten die Interviewten im Gastgewerbe letztlich nicht. Aus Sicht der FKS wurde die einschlägige Entwicklung z. B. wie folgt eingeordnet:

Zitat: „Eine Zunahme durch die Einführung des Mindestlohns in Bezug auf Schwarzarbeit können wir eigentlich letzten Endes nicht verzeichnen [...], zumal die Schwarzarbeit in bestimmten Bereichen sowieso hoch ist und in anderen Bereichen weniger ausgeprägt ist. Und das Verhältnis [der Bereiche zueinander] hat sich mit der Einführung des Mindestlohns nicht verschoben.“

Das Bild stellt sich insgesamt recht ähnlich dar wie im Wach- und Sicherheitsgewerbe: Sowohl für ehrlich arbeitende als auch für prekär agierende Betriebe habe der gesetzliche Mindestlohn bezüglich der grundlegenden Bereitschaft für den Einsatz von Schwarzarbeit keine sichtbaren Veränderungen herbeigeführt. Insbesondere für die im Gastgewerbe offenbar gängigsten Schwarzarbeitskonstellationen, die vor allem kleinere Betriebe sowie Leistungsbezieher/innen und geringfügige Beschäftigte betreffen, ergeben sich keine Hinweise für Effekte, die auf das MiLoG zurückgeführt werden können. Für beide Personengruppen resultieren die Anreize zuvorderst aus den relevanten Verdienstgrenzen. Die Mindestlohnhöhe sowie deren Anhebungen wurden im Zusammenhang mit Schwarzarbeit dagegen von keinem Gesprächspartner/innen für wirksam erklärt.

### **Kontrollen der FKS und Dokumentationspflichten**

Mit Blick auf die von der FKS durchgeführten Arbeitgeberprüfungen und Personenbefragungen ist das Gastgewerbe hinter der Bauwirtschaft die am zweihäufigsten geprüfte Branche (Mindestlohnkommission 2018: 67-69). Auf Basis des bisherigen Forschungsstands sowie vorliegender Auswertungen der FKS-Statistik kann vermutet werden, dass die Branche eine vergleichsweise relativ hohe Anfälligkeit für einschlägige Verstöße aufweist (Bosch et al. 2019; Bundestagsdrucksache 19/8315 & 19/8260; NGG 2019).

Aktuelle Daten der FKS sind für den bundesweiten und sächsischen Kontext in Tabelle 4.8 abgetragen. Zwischen Januar 2015 und Juni 2019 gab es bundesweit rund 36.000 Arbeitgeberprüfungen und etwa 221.300 Personenbefragungen durch die FKS. Der Anteil der Arbeitgeberprüfungen, der auf das vergleichsweise bevölkerungsarme Bundesland Sachsen entfällt, liegt bei knapp fünf Prozent. Der Anteil der Personenbefragungen beläuft sich auf etwa vier Prozent. Auch wenn die FKS-Daten mit einer hinreichenden Vorsicht zu interpretieren sind (Infokasten 1), lässt sich zweifelsfrei feststellen, dass Prüfungen im Gastgewerbe sowohl bundesweit als auch in Sachsen im Vergleich der betrachteten Branchen mit Abstand am häufigsten in die Einleitung von Verfahren münden. Folglich werden im Rahmen der Prüfungen im Gastgewerbe überdurchschnittlich viele Verstöße festgestellt.

Die Einleitung von Ordnungsverfahren aufgrund von MiLoG-Verstößen basiert mehrheitlich auf defizitären Aufzeichnungs- und Nachweispflichten (Bund: 65 Prozent; Sachsen: 54 Prozent), dahinter folgt die Nichtzahlung des Mindestlohns (Bund: 34 Prozent; Sachsen: 46 Prozent). Sonstige Verstöße spielen bei eingeleiteten Ordnungsverfahren lediglich eine marginale Rolle. Blickt man auf die beiden hauptsächlich hier interessierenden Tatbestände, so zeigt sich eine klare Dominanz von Delikten der Schwarzarbeit gegenüber Delikten der illegalen Beschäftigung. Sowohl im Bundesgebiet (88 Prozent) als auch in Sachsen (94 Prozent) verbirgt sich hinter neun von zehn eingeleiteten Strafverfahren ein Schwarzarbeitsdelikt. Wie in den anderen drei Branchen spielt Leistungsmissbrauch die größte Rolle, gefolgt von Beitragsbetrug. Steuerhinterziehungsdelikte sind hingegen nur äußerst selten Gegenstand eingeleiteter Verfahren. Im Rahmen der im Vergleich zur Schwarzarbeit deutlich weniger

bedeutsamen illegalen Beschäftigung ist der illegale Aufenthalt von Ausländern/innen in nahezu allen erfassten Fällen der Anlass für die Einleitung von Strafverfahren. Gemäß den Auskünften der FKS handelt es sich hierbei oftmals um Personen, die bei den Betrieben z. B. als Küchenhilfen im „Hintergrund“ arbeiteten und „Geld nach Hause“ senden wollen. Sonstige Straftatbestände stellen zumindest im statistischen Sinne wie in den anderen Branchen nur Randgrößen dar.

**Tabelle 4.8: Kontrollen und eingeleitete Verfahren durch die FKS im Gastgewerbe**

Kontrollen und eingeleitete Verfahren der FKS im Gastgewerbe	bundesweit		Sachsen	
Kontrollen	2015-2019 (Juni)		2015-2019 (Juni)	
	Summe		Summe	
Arbeitgeberprüfungen	36.011		1.703	
Personenbefragungen	221.312		8.558	
Mindestlohnverstöße	2015-2019 (Juni)		2015-2019 (Juni)	
	Summe	Anteil	Summe	Anteil
eingeleitete Ordnungsverfahren aufgrund Verstoßes gegen MiLoG	9.417	100%	316	100%
davon Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG)	3.213	34%	144	46%
davon Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten bzw. Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG)	6.077	65%	170	54%
davon sonstige Verstöße (§ 21 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6 MiLoG)	127	1%	2	1%
Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	2015-2019		2015-2019	
	Summe	Anteil	Summe	Anteil
eingeleitete Strafverfahren	47.636	100%	3.116	100%
davon Schwarzarbeit	41.834	88%	2.937	94%
Beitragsbetrug (§ 266a StGB)	13.317	28%	667	21%
Steuerhinterziehung (§ 370 AO)	75	0%	0	0%
Leistungsmissbrauch (§ 263 StGB)	28.442	60%	2.270	73%
davon illegale Beschäftigung	4.948	10%	149	5%
Illegaler Aufenthalt (§ 95 ff. AufenthG)	4.695	10%	145	5%
Verstoß i. Zsh. Arbeitsgenehmigungsverfahren/ Aufenthaltstitel (§§ 10 f. SchwarzArbG)	245	1%	4	0%
Verstoß i. Zsh. Arbeitnehmerüberlassung (§§ 15 f. AÜG)	8	0%	0	0%
davon sonstige Straftatbestände	854	2%	30	1%

Quelle: Sonderauswertung der FKS, 2019 & 2020.

Erläuterung: Bei der Interpretation der FKS-Statistik sind verschiedene Einschränkungen zu berücksichtigen. Siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.5 und Infokasten 1.

Analog zum Wach- und Sicherheitsgewerbe tritt aus dem Interview mit der FKS ebenfalls hervor, dass im Gastgewerbe bei Prüfungen oftmals unbelehrbare „Wiederholungstäter“ identifiziert werden. Der strategische Einsatz der kompletten Vernachlässigung der Aufzeichnungspflichten zwecks Verschleierung von einschlägigen Delikten wird im Zusammenhang mit durchgeführten Prüfungen besonders betont, wie folgendes Zitat unterstreicht:

Zitat: „Die, die früher schon die Dokumentation geführt haben, die führen sie auch weiterhin. Und die, die sie nicht geführt haben, die führen sie weiterhin nicht. Und das hat sich auch nicht mit der Einführung des Mindestlohngesetzes und daran anhängenden Bußgeldverfahren bei Nichtführung dieser Dokumentation geändert. Also die Unternehmen nehmen halt die Bußgelder in Kauf, ehe sie die Dokumentation führen. [...] Also das Unrechtsbewusstsein ist trotz dieser veranschlagten Bußgelder nicht vorhanden. Das muss man so sagen.“

Zwar habe sich die Prüfpraxis durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns allein infolge der seither gültigen Lohnuntergrenze vereinfacht, jedoch sei es bei einer fehlenden Aufzeichnung von Arbeitszeiten kaum möglich, die ggf. dahinterstehenden Mindestlohnverstöße oder Schwarzarbeitsdelikte wirksam nachzuweisen. In Fällen nicht vorliegender Dokumentationen stelle man alternativ mitunter den Umsatz und die Anzahl der Beschäftigten gegenüber, um Ungereimtheiten aufdecken zu können. Weiterhin wurde die fehlende abschreckende Wirkung von

Bußgeldern bei einer nicht erfolgten Dokumentation von Arbeitszeiten thematisiert. Zum einen seien die tatsächlich verhängten Bußgelder zu gering, um Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung die Profitabilität bei den betreffenden Betrieben zu entziehen.<sup>7</sup> Zum anderen dauerten die Verfahren zu lange, so dass das Zeitfenster zwischen Verhängung und Zahlungseinforderung von Bußgeldern zu groß ausfalle.

Kritisch bewertet wurde ferner, dass das MiLoG keine tägliche Arbeitszeiterfassung mehr verlangt, sondern eine nachträgliche Dokumentation bis spätestens am siebenten Tag nach der geleisteten Arbeit ermöglicht. Diese Regelung verringere die Prüfgenaugkeit und eröffne den Betrieben Manipulationsmöglichkeiten, da sie eine Woche Zeit zur „Korrektur“ hätten. Aus Sicht der FKS wurde in diesem Zusammenhang auch die im Jahr 2019 vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) eingeforderte systematische Erfassung von Arbeitszeiten begrüßt. Sie verleihe den bereits bestehenden Pflichten stärkeren Nachdruck und bewirke womöglich zukünftig eine verlässlichere und weiterreichende Dokumentation der Arbeitszeiten durch die Arbeitgeber.

Der Kontrolldruck hat sich aus Sicht vieler Gesprächspartner/innen zwar in den letzten Jahren erhöht, er könnte bzw. müsste aber vor allem nach Meinung der FKS und Gewerkschaft noch höher ausfallen. Auch Bosch et al. (2019) halten in ihrer Studie für den bundesweiten Kontext fest, dass mit den Prüfungen bisher lediglich etwa drei Prozent aller gastgewerblichen Betriebe erfasst werden konnten und dass das „Risiko, kontrolliert zu werden [...], vergleichsweise gering geblieben“ ist (Bosch et al. 2019: 268). Im Gespräch mit der FKS trat in diesem Kontext erneut der Zielkonflikt zwischen der Anzahl durchzuführender Prüfungen einerseits und der Bearbeitung der Fälle sowie Einleitung der Verfahren andererseits hervor, der mit den verfügbaren Ressourcen kaum aufzulösen sei und die Wirksamkeit des Kontrollsystems insgesamt erheblich schmälere:

Zitat: „Entscheidend ist halt letzten Endes, dass bei jedem Verstoß auch entsprechende Sanktionen folgen müssen. Und nur wenn das im Prinzip folgt, dann ist auch die Prüfung erfolgreich und wird das Unrechtsbewusstsein aufseiten der Arbeitgeber erfolgen. Aber solange keine Sanktionen erfolgen, passiert da halt letzten Endes beim Arbeitgeber gar nichts.“

Verbands- und arbeitgeberseitig wurden die Kontrollen größtenteils zwar ebenfalls für notwendig und sinnvoll gehalten, allerdings wurde in diesem Zusammenhang die Verschränkung zwischen Dokumentationspflicht und Arbeitszeitgesetz erneut recht stark kritisiert. Da ein nicht unwesentlicher, aber kaum exakt quantifizierbarer Anteil an statistisch erfassten Verstößen im Gastgewerbe durch arbeitszeitgesetzliche Regelungen mitbedingt sein dürfte, handle es sich bei der „10-Stunden-Regel“ um eine unmittelbar auf die Prüfstatistik einwirkende Variable. In den Interviews mit der Arbeitgeberseite wurde vor allem eine Flexibilisierung der arbeitszeitgesetzlichen Regelungen z. B. in Form einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit angeregt, wodurch sich womöglich auch das Ausmaß an statistisch erfassten Verstößen verringern würde. Die Gewerkschaftsseite stand einer Arbeitszeitflexibilisierung jedoch ablehnend gegenüber. Sie betrachtete die geltenden gesetzlichen Bestimmungen im Unterschied zur Arbeitgeberseite als unerlässlich, um die Beschäftigten z. B. vor einer zu hohen Belastung, einem ggf. ausbleibenden Zeitausgleich und unbezahlter oder schwarz entlohnter Mehrarbeit zu schützen.

## Zwischenfazit

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hatte diverse Auswirkungen auf das Gastgewerbe, die von den Arbeitgebern sowohl betriebswirtschaftliche als auch arbeitsorganisatorische Anpassungen

---

<sup>7</sup> Theoretisch können bis zu 30.000 Euro Bußgeld verhängt werden. Tatsächlich liegen den durch die FKS bereitgestellten Daten zufolge die verhängten Bußgelder aber deutlich darunter.



erforderten. Wichtige Einflussfaktoren, die im Rahmen der Gespräche zum Tragen gekommen sind, stellen z. B. ein starker Lohnsprung auf dem untersten Qualifikationsniveau, eine Lohnkompression zwischen unterschiedlichen Qualifikationsniveaus sowie eine Verschränkung zwischen Dokumentationspflichten und arbeitszeitgesetzlichen Regelungen dar. Die Verschränkung, deren Knackpunkt vor allem in der täglichen Höchstarbeitszeit von zehn Stunden liegt, stellte sich dabei als einziger MiLoG-relevanter Aspekt heraus, der systematischer im Zusammenhang mit Schwarzarbeit thematisiert wurde. Aus ihr lässt sich sowohl ein schwarzarbeitsbefördernder als auch schwarzarbeitssenkender Effekt ableiten, wobei sich im Rahmen dieser Studie nicht klären lässt, welcher Effekt dominiert. Einerseits sind vermehrte Anreize für die Ausnutzung von „Gestaltungsspielräumen“ aufgrund von „Sachzwängen“ der gastgewerblichen Praxis denkbar, zu denen auch eine unter der Hand erfolgende Entlohnung für den Teil der Arbeitszeit zählt, der über die zehnstündige Höchstgrenze hinausreicht. Andererseits könnte das Ausreizen von „Gestaltungsspielräumen“ infolge eines höheren Norm- und Kontrolldrucks sowie arbeitsorganisatorischer Anpassungen mittlerweile insgesamt weniger weit verbreitet sein. Bezüglich der Wirkung der eingeführten Lohnuntergrenze und deren sukzessiver Erhöhung auf Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung fällt das Bild dagegen recht klar aus: Es lässt sich kein systematischer Zusammenhang feststellen. Ähnlich wie im Wach- und Sicherheitsgewerbe erweist es sich für die besonders häufig Schwarzarbeit anbietenden Beschäftigtengruppen (Leistungsempfänger/innen und geringfügig Beschäftigte) sowie nachfragenden Betriebe als sekundär, wie hoch die Lohnuntergrenze ausfällt. Bei den betreffenden Beschäftigtengruppen scheint die Nettolohnmaximierung auf Basis der Orientierung an den jeweils relevanten Verdienstgrenzen federführend zu sein. Korrespondierend hierzu steht bei den Betrieben die Gewinnmaximierung mittels einer systematischen Steuer- und Abgabenvermeidung im Vordergrund.

## 4.2 Synthese der Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Im folgenden Kapitel wird gemäß dem Fallstudienansatz eine Synthese der zentralen Ergebnisse der bereits präsentierten Branchen-Fallstudien unternommen, die sich darüber hinaus aus den Erkenntnissen speist, die im Rahmen der Interviews auf der übergreifenden Ebene gewonnen wurden. Letzteres ist vor allem darin begründet, dass dieses empirische Material sich gut dazu eignet, die branchenspezifischen Erkenntnisse aus einer übergeordneten Perspektive zu reflektieren und punktuell zu ergänzen und zu modifizieren. Des Weiteren werden auf diese Weise inhaltliche Redundanzen vermieden, die sich zwangsweise aus einer Separierung von Branchenanalyse einerseits und übergreifender Ebene und Synthese andererseits ergeben hätten.

Auf der übergreifenden Ebene wurden zwei Funktionäre/innen von Gewerkschaftsseite sowie Vertreter/innen der Arbeitgeberseite einbezogen. Im letztgenannten Fall wurde die eigene Auskunftsfähigkeit hinsichtlich des zu diskutierenden Themas als sehr eingeschränkt beurteilt, so dass auf ausdrücklichen Wunsch der Repräsentanten/innen der Arbeitgeberseite von einem Interview abgesehen wurde. Stattdessen wurde von den betreffenden Experten/innen eine schriftliche Stellungnahme zum Themenkomplex der Dokumentationspflichten und Kontrollen verfasst. In ähnlicher Weise sahen sich angefragte Vertreter/innen des mit Migrationsthemen befassten BAMF aufgrund fehlender Einsichten in den Themenkomplex nicht als auskunftsfähig an. Schließlich konnten Experteninterviews mit zwei Vertretern/innen der Generalzolldirektion (GZD) durchgeführt werden, die innerhalb ihrer Organisation für den fraglichen Themenkomplex zuständig sind, sowie mit einem/r Vertreter/in einer bundesweit operierenden Beratungsstelle mit dem Schwerpunkt auf den Themen Arbeitnehmerfreizügigkeit und den Rechten mobiler Arbeitnehmer/innen.

## **Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung**

Die Interviews auf der übergreifenden Ebene bestätigen noch einmal die Beobachtungen in allen einbezogenen Branchen. Ein unmittelbarer Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung lässt sich demzufolge nicht beobachten. Dasselbe gilt für die Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns, die als zu geringfügig erachtet werden können, als dass von ihnen eine weitere verhaltenslenkende Wirkung hätte ausgehen können. Auch eindeutige Hypothesen zu grundlegenden Wirkungszusammenhängen finden sich im erhobenen Material nicht. Ursächlich für die Abwesenheit eines eindeutigen Einflusses ist dabei zum einen die Tatsache, dass bei der Entscheidung für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle spielt. Die Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns oder die direkte Reaktion auf dessen Einführung ist nur selten die zentrale Intention hinter einem solchen Handeln. Zum anderen setzt der systematische Einsatz derartiger Umgehungsstrategien ein Maß an krimineller Energie voraus, das nicht unmittelbar durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns beeinflusst wird.

Im Zusammenwirken mit anderen Faktoren kann der gesetzliche Mindestlohn allerdings mitunter eine mittelbare Einflussgröße darstellen, die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung begünstigen oder hemmen kann. Folgende Faktoren lassen sich in der Gesamtschau identifizieren, die potenziell begünstigend wirken:

- Hoher Markt- und Wettbewerbsdruck: Ein starker Preiskampf und Konkurrenzdruck unter Marktteilnehmern/innen stellen Bedingungen dar, unter denen es für Arbeitgeber attraktiv sein kann, sich durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. In vielen preissensiblen Branchen hat der gesetzliche Mindestlohn zu höheren Lohnkosten geführt, so dass Mindestlohnumgehungspraktiken, die teilweise auch den Charakter von Schwarzarbeit und/oder illegaler Beschäftigung annehmen können, insbesondere für Betriebe in prekären Wirtschaftslagen attraktiver geworden sind.
- Hohe Eingriffstiefe des gesetzlichen Mindestlohns: Gerade wenn die Lohnkosten infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns regional und/oder branchenspezifisch stark gestiegen sind, weil zuvor deutlich niedrigere Löhne gezahlt wurden, kann es für die Arbeitgeber eine denkbare Strategie sein, Schwarzarbeit und/oder illegale Beschäftigung zu nutzen, um die gestiegenen Lohnkosten zu kompensieren.
- Sub-Strukturen: Von praktisch allen Experten/innen wird das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung vor allem in kleinen Betrieben und hier primär unter Subunternehmen von Großbetrieben verortet. Hier dominieren nicht nur weniger formalisierte Arbeitsbeziehungen und -strukturen, sondern überdies werden substanzielle Teile des Marktdrucks – mit Ausnahme des Gastgewerbes – an diese Unternehmen weitergegeben. Hieraus ergibt sich ein größerer Druck und somit Anreiz, die Lohnstückkosten auch unter Zuhilfenahme von Umgehungsstrategien sowie mitunter von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu senken. Gerade diese Beobachtung wird noch einmal branchenübergreifend in den entsprechenden Experteninterviews bestätigt.
- Niedrige Markteintrittshürden: Vor allem die Erkenntnisse zu den Paketdiensten sowie dem Wach- und Sicherheitsgewerbe legen nahe, dass geringe Markteintrittshürden für Unternehmer/innen den Einsatz von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung begünstigen können. In diesen Fällen können auch solche Personen als Unternehmer/innen agieren, die nur bedingt die hierfür notwendigen Voraussetzungen mitbringen. Besonders bei einem hohen Marktdruck kann dies dazu führen, dass unternehmerische Defizite durch Umgehungspraktiken, die in weitreichenden Fällen durchaus auch den Charakter von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung annehmen können, kompensiert werden.

- Verfügbarkeit von Schwarzgeld: Der Rückgriff auf schwarze Kassen zur Entlohnung von Schwarzarbeit variiert recht stark, vor allem zwischen den Branchen. Hier sticht das Gastgewerbe unter den betrachteten Branchen hervor, in dem kleine und mittlere Barzahlungen den Geschäftsalltag dominieren und somit die Generierung von Schwarzgeld etwa im Vergleich zu den Paketdiensten deutlich einfacher machen. Insofern begünstigt hier der Bargeldumlauf die Entlohnung unter der Hand.
- Anreize für Arbeitnehmer/innen: Auf Arbeitnehmerseite können verschiedene Konstellationen bestehen, die eine Entlohnung der geleisteten Arbeit ohne Anmeldung attraktiv machen. Hierzu zählen Anrechnungsgrenzen im Transferbezug genauso wie Privatsolvenzen oder Unterhaltspflichten. Beim Bezug des schwarz gezahlten Entgelts kann die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns sowohl für Beschäftigte als auch Arbeitgeber ein Orientierungsmaßstab sein.

Gleichwohl gibt es auch gegenläufige Faktoren, die eine Nutzung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung unwahrscheinlicher machen und den gesetzlichen Mindestlohn in diesem Zusammenhang eher nebensächlich erscheinen lassen:

- Moralische Hemmschwelle: Da es sich bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung um Straftaten handelt, geht hiervon schon per se eine abschreckende Wirkung für Arbeitgeber aus. Um diese Strategien intentional und systematisch zu nutzen, bedarf es daher eines Mindestmaßes an krimineller Energie, das unabhängig von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ist. Sofern Arbeitgeber von der Motivation der Lohnminimierung und Mindestlohnumgehung getrieben sind, erweisen sich gerade noch legale Maßnahmen des Graubereichs als vorzugswürdig. Nicht ausgeschlossen werden kann aber, dass die Auslotung der Grauzone teilweise in den Bereich von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung hineinragt.
- Kontrolldruck und mediale Berichterstattung: Als unmittelbar drohende Sanktionen für entdeckte Gesetzesverstöße geht sowohl von den Bußgeldern und Strafen infolge einer Verurteilung als auch der ggf. damit einhergehenden Berichterstattung und dem damit verbundenen negativen Image durchaus eine abschreckende Wirkung aus. Dies hängt eng mit den Kontrollen und Dokumentationspflichten zusammen, die wiederum mit dem gesetzlichen Mindestlohn verbunden sind. Für Unternehmer/innen mit primär kriminellen Motiven jedoch trifft eine solche abschreckende Wirkung nicht zu. Für diese handelt es sich hierbei vielmehr um Begleiterscheinungen und Risiken ihres kriminellen Handelns.
- Großbetriebliche Strukturen: Auch auf der übergreifenden Ebene bestätigt sich in den Interviews, dass gerade in großbetrieblichen Strukturen der systematische Einsatz von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung deutlich unwahrscheinlicher ist. Dies liegt zum einen an den strukturellen Voraussetzungen, vor allem im Hinblick auf formalisierte Prozesse und die Verfügbarkeit von Schwarzgeld in hinreichender Menge. Zum anderen befürchten gerade Großbetriebe Imageschäden durch negative Berichterstattung infolge von Kontrollen und dadurch möglicherweise entstehende Umsatzeinbußen. Stattdessen spielt in diesen Betrieben das Ausreizen von „Grauzonen“, vor allem in der Erfassung und Anrechnung von Arbeitszeiten sowie in der Gestaltung der Lohnzahlungen, eine deutlich größere Rolle mit Blick auf die Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns. In diesem Segment wurden und werden zweifelsohne viele Strategien zur Kostenminimierung genutzt, die in Fällen von äußerst stark „geschönt“ Arbeitszeitdokumentationen in den Bereich der Schwarzarbeit hineinragen und dann letztlich auch eine Reaktion auf die Einführung des MiLoG darstellen können.
- Konjunkturelle Rahmenbedingungen: Ein letzter hemmender Aspekt sind die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Da diese in einer längeren Phase des ökonomischen Aufschwungs erfolgte und mit sinkender Arbeitslosigkeit, steigenden Löhnen und verstärkt durch die soziodemographische Entwicklung einem sinkenden Arbeitskräfteangebot einherging, dürfte dies auch dazu beigetragen haben, dass sowohl weniger

Arbeitgeber von sich aus auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zurückgegriffen haben, als auch Arbeitnehmer/innen sich seltener auf derartige Arrangements einließen.

Vor dem Hintergrund der genannten hemmenden und begünstigenden Faktoren sind noch einmal die verschiedenen Sachverhalte zu unterscheiden, mit denen auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns reagiert werden kann. Zum einen ist dies die Grauzone von buchhalterischen Fragen und Gestaltung der Zeiterfassung, die im Vergleich der betrachteten Delikttypen vor allem für Großbetriebe von Bedeutung ist und nicht zwingend die Grenze zur Schwarzarbeit übertritt. Zum anderen betrifft dies Schwarzarbeit, vor allem in Form von unter der Hand entlohnter Mehrarbeit sowie Minijobber/innen, die faktisch mehr als geringfügig arbeiten. Eine solche Praxis findet sich in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung in allen betrachteten Branchen, teilweise aufgrund von „Traditionen“ und „Routinen“, mitunter auch mit einem geringen Unrechtsbewusstsein. Im Gastgewerbe verschränkt sich zudem die Wirkung des MiLoG mit der des Arbeitszeitgesetzes, wodurch der Rückgriff auf Schwarzarbeit ggf. wahrscheinlicher wird, um Auftragsspitzen zu bewältigen. Zudem ist diese „Notlösung“ vornehmlich in kleinen und kleinsten Betrieben zu verorten. Illegale Beschäftigung schließlich, so zeigen es auch die FKS-Daten, wird deutlich weniger genutzt. Auffällig ist unter den untersuchten Branchen in dieser Hinsicht die Fleischwirtschaft, in der illegale Beschäftigung anteilig die größte Rolle spielt und deren Organisationsform denkbar kontrastiv zum Gastgewerbe ist. Die Fleischwirtschaft ist dadurch geprägt, dass große Unternehmen Subunternehmer/innen beauftragen, die große Kontingente von ausländischen Arbeitskräften beschäftigen, welche wiederum ausschließlich in Vollzeit arbeiten und auch entsprechend angemeldet sind. Schließlich dürfte beim Einsatz illegaler Beschäftigung die notwendige kriminelle Energie, drohende Strafen und organisatorische Aufwände bei der Gewinnung von Arbeitskräften ohne Aufenthaltstitel oder Arbeitserlaubnis eine Rolle spielen, so dass es sich letztlich keineswegs um ein gängiges Phänomen handelt.

Aufbauend auf dieser Betrachtung lässt sich ein Kontinuum von betrieblichen Motiven im Einsatz von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung entwickeln. Den einen Endpunkt des Kontinuums bildet (1) die schlichte „ökonomische Not“ von Unternehmern/innen, die sich auf andere Weise nicht am Markt behaupten können; es reicht über (2) die „Kompensation von Defiziten/Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit“, um etwa gezielt Aufträge zu erhalten, geht über in den Bereich der (3) „Gewinnmaximierung“, bei der der reine Profit der Unternehmenseite im Vordergrund steht, und endet schließlich bei (4) „krimineller Energie“ von Unternehmern/innen, die gar nicht die Intention haben, auf legale Weise zu wirtschaften. In einem ursächlichen (Teil-)Zusammenhang mit dem MiLoG stehen dabei inhaltlich nur die ersten beiden Motivlagen. In den beiden letzten Fällen handelt es sich in zunehmendem Ausmaß um kriminelle unternehmerische Praktiken, die von den Interviewpartnern/innen primär im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit verortet werden. Diese nutzen folglich systematisch und strategisch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, auch in Formen wie Kettenbetrug, um ihren kurzzeitigen Profit auf illegale Weise zu maximieren. Diese Intention ist aber losgelöst von Fragen des MiLoG. Gegen dieses wird hier zwar auch verstoßen, aber insgesamt dominiert die kriminelle Energie als Handlungsmotiv.<sup>8</sup>

### Regionale Disparitäten

Die branchenspezifischen Untersuchungsteile konnten nur wenige regionale Disparitäten hinsichtlich der hier verfolgten Fragestellungen zu Tage fördern. Ganz grundsätzlich lassen sich die folgenden Dimensionen identifizieren, von denen ein grundlegender Einfluss ausgehen kann:

---

<sup>8</sup> Da für Solo-Selbständige der gesetzliche Mindestlohn keine Geltung hat, ist diese Gruppe dezidiert auszuklammern, selbst wenn sich hier branchenspezifisch teils höchst fragwürdige Praktiken finden, wie auch die Experten/innen auf der übergeordneten Ebene betonen.

- Die regionale Arbeitsmarktlage bestimmt wesentlich die Verhandlungspositionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern/innen. Fällt diese Lage für Arbeitnehmer/innen sehr gut aus, wird es deutlich unwahrscheinlicher, dass diese sich zumindest gegen ihren Willen auf Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung einlassen, da sie in diesem Fall nicht so leicht unter Druck gesetzt werden können, für sie nachteilige Beschäftigungsbedingungen hinzunehmen. Ausgenommen hiervon sind die Arrangements, in denen Arbeitnehmer/innen vor allem ihren eigenen Nutzen verfolgen oder gar aus eigener Initiative derartige Arrangements anbieten. Im Umkehrschluss können Arbeitgeber bei einem hohen Angebot an potenziellen Arbeitskräften Arbeitnehmer/innen eher dazu bewegen, gesetzeswidrige Praktiken hinzunehmen.
- Grenzlage: In den Branchenportraits hat sich die Grenzlage als möglicher Faktor durchgehend als weitgehend irrelevant erwiesen, da sich die Anwerbung von Arbeitskräften über die Grenze hinweg oft schwierig darstellt, auch aufgrund der Lohnzuwächse und Arbeitsmarktbedingungen in Deutschlands östlichen Nachbarstaaten. Die Grenzlage zu Osteuropa ist laut zwei Experten/innen auf der übergreifenden Ebene unerheblich. Für die betroffenen Arbeitnehmer/innen mache es letztlich keinen großen Unterschied, ob sie etwa als Erntehelfer/innen in einer grenznahen Region arbeiteten oder in größerer Entfernung, da sie ohnehin ihre Heimat verlassen müssten. Der vermehrte Einsatz von Tagespendlern/innen ist nur in Ausnahmefällen zu beobachten. Zusammen mit den Branchenergebnissen spricht diese Beobachtung gegen eine regionale Konzentration von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in Grenzlagen.

### **Bedeutung der Dokumentationspflichten und Kontrollen**

Die Wirkung der Dokumentationspflichten der Arbeitgeber, die die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns sicherstellen sollen, wird sowohl innerhalb der Branchen als auch von den übergreifenden Experten/innen kontrovers diskutiert. Die Positionen hierzu sind dabei durchgehend abhängig davon, ob die Experten/innen eher der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite zuzurechnen sind bzw. eher die praktische Perspektive der FKS einnehmen. Sowohl FKS und GZD als auch Gewerkschaften betonen zwar einerseits die grundsätzliche Anfälligkeit der Arbeitszeitdokumentation für Manipulationen, erachten diese aber dennoch für unverzichtbar. Eine typische Schwachstelle der jetzigen Dokumentation sei insbesondere die Möglichkeit, die Arbeitszeit flexibel innerhalb einer Woche zu dokumentieren. Nur in der Fleischwirtschaft hat die Aufzeichnung der Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung, die Aufzeichnung des Beginns der Arbeit sogar unmittelbar nach der Arbeitsaufnahme zu erfolgen. Insofern besteht eine zentrale Forderung von Gewerkschaftsseite, auch auf der übergreifenden Ebene, eine solche tagesbasierte Dokumentationspflicht grundlegend für alle Arbeitgeber gesetzlich zu implementieren, um rückwirkende Manipulationen zu erschweren. Weitere Verschärfungen, die von Experten/innen in diesem Zusammenhang ins Spiel gebracht werden, sind die Notwendigkeit der Gegenzeichnung oder zumindest der Einsicht der Dokumentation der Arbeitszeit durch die Arbeitnehmer/innen sowie die automatische Dokumentation der Anwesenheitszeit der Arbeitnehmer/innen im Betrieb, etwa durch den automatischen Scan eines Ausweises bei Betreten des Betriebsgeländes.

Die Arbeitgeberseite hingegen stellt die Belastung durch bürokratische Pflichten einerseits sowie die Wirksamkeit der Maßnahmen andererseits in den Mittelpunkt ihrer Kritik an den Dokumentationspflichten in ihrer jetzigen Form. Hinsichtlich der Wirksamkeit wird weder ein direkter Zusammenhang zwischen Aufzeichnungspflichten und Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gesehen und zudem bezweifelt, dass diese Auflage allein Betriebe von der Nutzung illegaler Praktiken abhalten könne. Hierfür sei vielmehr deren Kombination mit Kontrollen und konsequenter Ahndung von Verstößen notwendig. Der andere Aspekt, der für Arbeitgeber entstehende finanzielle Aufwand, wird in der Stellungnahme besonders für kleine, familiengeführte Betriebe sowie für die eigentlich als unbürokratisch konzipierten Beschäftigungsverhältnisse der

Minijobs hervorgehoben. So entstände – entgegen anfänglicher Annahmen im Gesetzgebungsverfahren – durch die Einhaltung der Dokumentationspflichten durchaus ein Mehraufwand für Arbeitgeber, der sich laut Berechnungen des Statistischen Bundesamts auf Bürokratiekosten von 236 Mio. Euro pro Jahr belaufe. Als Konsequenz zielen die Vorschläge der Arbeitgeberseite darauf ab, die Dokumentationspflichten für Minijobs auf die Dauer der Arbeitsleistung zu beschränken, die jetzige Entgeltgrenze, unterhalb der die Pflichten gelten, von aktuell 2.958 Euro auf 2.400 Euro abzusenken, sowie die erforderliche Vorbeschäftigungsdauer, in der ein verstetigter regelmäßiger monatlicher Bruttolohn von über 2.000 Euro gezahlt wurde, von zwölf auf drei Monate zu reduzieren. Diese Kontroversen könnten jedoch bald obsolet werden angesichts des allgemeinen Erfordernisses der Aufzeichnung der Arbeitszeit für Arbeitgeber infolge des EuGH-Urteils.

Gekoppelt an die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns waren von Beginn an spezifische Dokumentationspflichten sowie Kontrollen zu dessen Einhaltung, die in das Aufgabenspektrum der FKS fallen, die seit 2015 neben anderen Delikten auch die Einhaltung des Mindestlohns im Rahmen ihrer ganzheitlichen Kontrollen prüft. Die Experten/innen der GZD betonen die Notwendigkeit einer Balance aus risikoorientierten und präventiven Prüfungen. Mehr oder weniger zufällige, präventive Kontrollen, die letztlich jeden Betrieb treffen können, haben zwar eine geringere Wahrscheinlichkeit, ein Delikt aufzudecken, üben dafür die genauso notwendige abschreckende Wirkung aus. Bei risikoorientierten Kontrollen aufgrund von Erfahrungswissen oder Hinweisen ist hingegen die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten ungleich größer.

Hinsichtlich der risikoorientierten Prüfungen sei zudem zu bedenken, dass die Anzahl der Hinweise regional sehr stark schwanke, womöglich auch wegen der Sensibilisierung der Bevölkerung in manchen Regionen, und bisweilen die Kapazitäten einzelner FKS-Stellen deutlich übersteige. Dann müsse man abwägen, welchen Hinweisen man nachgehe, während in anderen Regionen vergleichsweise wenige Hinweise eingingen. Diese Notwendigkeit der Abwägung tangiert zugleich die Frage nach den personellen Ressourcen der FKS für die Durchführung der Kontrollen, die insbesondere von Experten/innen aus dem gewerkschaftlichen Kontext, sowohl innerhalb der Branchen als auch auf der übergreifenden Ebene, kritisiert werden. Vielen Experten/innen zufolge sei die personelle Ausstattung des Zolls nach wie vor nicht ausreichend, um den eigentlich notwendigen Kontrolldruck auf Arbeitgeber aufzubauen, der für eine möglichst gesetzeskonformen Umsetzung des MiLoG notwendig wäre. Aus Perspektive der GZD hingegen ist die Allokation von Ressourcen zum einen eine politische Frage, die jenseits ihrer eigenen Befugnisse liegt, zum anderen aber auch ein zeitintensiver Prozess, da die Ausbildung und anschließende Spezialisierung von Fachkräften relativ viel Zeit in Anspruch nimmt. Daher entsteht ein erheblicher zeitlicher Abstand zwischen dem Beginn von Prozessen des Personalaufbaus und dem Zeitpunkt, zu dem diese tatsächlich einsatzfähig sind. Darüber hinaus stelle sich die Gewinnung einer hinreichenden Zahl von Bewerbern/innen für die Ausbildungs- und Studiengänge des Zolls für den mittleren und gehobenen Dienst mittlerweile teilweise schwierig dar, was den Personalaufbau zusätzlich erschwere.

Die Kritik an den Prüfungen zum Mindestlohn aus der Perspektive der Arbeitgeber richtet sich vor allem auf deren repressiven Charakter, auch wenn der grundsätzliche Nutzen von Kontrollen zur Durchsetzung eines Mindestlohns anerkannt wird. Gleichzeitig wird jedoch eingeräumt, dass die in der Vergangenheit teilweise als unangemessen empfundene Praxis der Kontrolle – etwa durch bewaffnete Beamte in Geschäftsräumen mit Publikumsverkehr – moderater geworden sei.

### **Weitere Ansätze zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung**

Jenseits der Anpassung der bestehenden Praktiken und Regelungen werden in den Experteninterviews einige weitere mögliche Strategien genannt, die dazu geeignet sein könnten, der

Ausübung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung entgegenzuwirken sowie die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns sicherzustellen.

Die bereits für einige Branchen bestehenden „Bündnisse gegen Schwarzarbeit“, in der sich der Zoll sowie Vertreter/innen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zusammenschließen, werden gerade mit Blick auf deren Außenwirkung durch Broschüren etc. von den meisten interviewten Experten/innen als durchaus sinnvoll eingestuft, auch wenn es auch hierzu gegenläufige Einschätzungen gibt. Bestandteil dieser Bündnisse ist darüber hinaus auch ein regelmäßiger Austausch der Beteiligten, der ebenfalls als hilfreich bewertet wird mit Blick auf die Gewinnung neuer Erkenntnisse, etwa für zukünftige Prüfungen der FKS.

Spezifisch als Instrument zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung regt ein/e Experte/in auf der übergreifenden Ebene zudem umfangreichere und systematische Informationskampagnen in den einschlägigen Herkunftsländern zur rechtlichen Lage und den Arbeitsbedingungen in Deutschland an. Dies, so die/der betreffende Experte/in, greife den teilweise dort bereits geführten medialen Diskurs zu diesem Thema auf und könne durchaus präventiv wirken.

Aus gewerkschaftlicher Perspektive schließlich wird eine höhere Tarifbindung der Betriebe als wünschenswert erachtet. Auf dieser Basis seien die Gewerkschaften besser dazu in der Lage, die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns aktiv zu kontrollieren, in den Betrieben durchzusetzen und somit auch Umgehungspraktiken oder Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung auszuschließen. Ebenfalls wird in diesem Zusammenhang von dieser Seite eine Abschaffung oder zumindest stärkere Regulierung von Werkverträgen gefordert, vor allem mit Blick auf die Fleischwirtschaft, da dies nicht nur den Missbrauch eindämme, sondern zugleich die Stammbeschaften erhöhe und die betriebliche Mitbestimmung als Schutzmechanismus stärke. Gerade dieses Ansinnen wird mit Verweis auf die Wirksamkeit von Selbstverpflichtungen, ebenfalls vor allem in der Fleischbranche, von Arbeitgeberseite abgelehnt.

Einen recht weitgehenden Konsens schließlich bilden die Forderungen nach einer verbesserten Strafverfolgung und einer stärkeren Ausschöpfung des Bußgeldrahmens in der Praxis, die sich sowohl unter Gewerkschaften als auch Arbeitgebern und FKS finden. Die bestehenden Strafen seien nicht hinreichend abschreckend und würden vielmehr gerade von kriminellen Unternehmern/innen geradezu billigend in Kauf genommen. Laut Ansicht nahezu aller FKS-Vertreter/innen bedarf es einer Lösung des unter den gegebenen Ressourcen fast zwangsläufig entstehenden Zielkonfliktes zwischen der Anzahl durchzuführender Prüfungen einerseits und der systematischen Bearbeitung der Fälle sowie Einleitung der Verfahren andererseits, um das Kontrollsystem zusätzlich zu stärken.

## 5. Schlussbetrachtung

Im Rahmen der vorliegenden Studie sollte vor allem in Erfahrung gebracht werden, inwiefern sich das Ausmaß und die Organisationsweise von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen sukzessiver Erhöhung verändert haben. Ferner interessierten in diesem Kontext auch die infolge des MiLoG verschärften Regelungen zu Dokumentationspflichten und gestärkten bzw. erweiterten Kontrollbefugnisse der FKS zwecks einer effektiveren Aufdeckung einschlägiger Verstöße.

Zunächst erfolgte eine Bestandsaufnahme zu den relevanten Forschungsaspekten (Mindestlohn, Mindestlohnumgehung, Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung, Kontrollsystem). Aufgrund des defizitären Daten- und Forschungsstands ließen sich zwar einige relevante Anhaltspunkte, aber keine klar begründeten Zusammenhänge ableiten (vgl. Kapitel 2). Die Bestandsaufnahme diente weniger der Ableitung von einschlägigen Hypothesen als vielmehr der systematischen Vorbereitung der empirischen Untersuchung, die einen explorativen Charakter aufwies und auf einem qualitativen Forschungsansatz basierte (vgl. Kapitel 3). Im Mittelpunkt standen hierbei vier branchenbezogene Fallstudien für den KEP-Dienstleistungssektor, die Fleischwirtschaft, das Wach- und Sicherheits- sowie das Gastgewerbe. Die auf der Branchenebene gewonnenen Informationen wurden anschließend mit den auf der übergreifenden Ebene erhobenen Daten verknüpft, um in Form einer Synthese zu einer Verdichtung der wichtigsten Ergebnisse zu gelangen (vgl. Kapitel 4). Entlang der vier eingangs formulierten Forschungsfragen lassen sich die zentralen Resultate letztlich wie folgt zusammenfassen:

- *Forschungsfrage 1:* Die Evidenz für systematische Zusammenhänge zwischen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dem Ausmaß an sowie der Ausgestaltung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung fällt sehr gering aus. Für sich alleine genommen stellt der gesetzliche Mindestlohn keinen relevanten Erklärungsfaktor für diese beiden Formen schattenwirtschaftlicher Aktivitäten dar. Von den bislang eher moderat ausgefallenen Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns sind keine zusätzlichen verhaltenslenkenden Wirkungen ausgegangen. Spezifische Branchenstrukturmerkmale (z. B. niedrige Eintrittshürden, Subunternehmertum, hoher preislicher Wettbewerbsdruck) sowie personen- und unternehmensgruppenspezifische Motivations- und Anreizkonstellationen, bei der die Nettolohn- und Gewinnmaximierung vordergründig sind, erweisen sich im Vergleich zum gesetzlichen Mindestlohn als erklärungskräftigere Faktoren für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Vermittelt über derartige Faktoren können vom gesetzlichen Mindestlohn aber durchaus indirekte Effekte auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung ausgehen. Die Wirkrichtung ist dabei wiederum von der Konstellation und dem Zusammenwirken der vermittelnden Faktoren abhängig.
- *Forschungsfrage 2:* Der gesetzliche Mindestlohn hat zwar auf der operativen Ebene zu einer Vereinfachung der Kontrollpraxis der FKS geführt, da seit dessen Einführung im Rahmen der Kontrollen eine allgemein verbindliche Lohnuntergrenze angelegt werden kann und für Arbeitgeber aus Branchen, die in § 2a SchwarzArbG gelistet sind, umfassendere Dokumentationspflichten der Arbeitszeiten bestehen. Unternehmen, die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung nutzen, betreiben aber zwecks Verschleierung eine strategisch anmutende Unterlassung der Dokumentation der Arbeitszeiten. Die Höhe der Bußgelder für eine fehlende Dokumentation fällt offenbar zu gering aus, um Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung die Profitabilität zu nehmen. Sonstige Effekte auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung gehen – mit Ausnahme des Gastgewerbes – von den Dokumentationspflichten nicht aus.
- *Forschungsfrage 3:* Analog zur Antwort auf Forschungsfrage 1 ergeben sich aus der vorliegenden Evidenz auch auf Branchenebene keine klaren Hinweise für Zusammenhänge zwischen der



Mindestlohneinführung sowie Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Bezüglich der Betroffenheit von bzw. Mitwirkung an Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung lassen sich auf Ebene der Beschäftigten- und Personengruppen vor allem Personen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sowie Leistungsempfänger/innen nennen. Ausländer/innen scheinen in der Fleischwirtschaft – auch aufgrund ihres dort sehr hohen Beschäftigtenanteils – häufiger als in anderen vertieft untersuchten Branchen von Verstößen betroffen zu sein.

- *Forschungsfrage 4:* Die Organisationsformen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sind branchenübergreifend eng mit den Motivations- und Anreizkonstellationen der mitwirkenden Parteien verbunden. Zwar trat eine ganze Bandbreite von Maßnahmen zu Tage, jedoch fußten die meisten Varianten auf einem kooperativen Vorgehen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten. Bei den Arbeitgebern ist die schnelle Verfüg- und Abrufbarkeit von Personal und/oder die Gewinnmaximierung infolge einer systematischen Steuer- und Abgabenvermeidung zentral. Bei Beschäftigten resultieren insbesondere aus geltenden Verdienstgrenzen erhöhte Anreize, den Nettolohn zusätzlich oder (nahezu) gänzlich in einer „unbürokratischen“ Art und Weise durch Schwarzarbeit zu maximieren. Insbesondere bei geringfügig Beschäftigten und Leistungsempfängern/innen, aber z. B. auch bei Studierenden oder Personen, die sich in einer Privatinsolvenz befinden, können derartige Anreize in erhöhtem Ausmaß zum Tragen kommen. Im Rahmen kooperativ angelegter Konstellationen stellen zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern vereinbarte Zahlungen unter der Hand die gängigste Umsetzungsvariante dar. Im Branchenvergleich wiegt die illegale Beschäftigung von Ausländern/innen im Verhältnis zu Schwarzarbeit in der Fleischwirtschaft schwerer. Mit Ausnahme des Gastgewerbes, in dem die Dokumentationspflichten und Kontrollen in Verbindung mit der gesetzlichen Höchstarbeitszeit von zehn Stunden je Tag womöglich zu schwarzarbeitsreduzierenden oder -steigernden Anpassungen geführt haben könnte, hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keine nennenswerten Auswirkungen auf die Organisationsformen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in den untersuchten Branchen gehabt.

Über diese zentralen Forschungsfragen hinaus wurden von einigen Experten/innen auch weitere Ansätze zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung thematisiert. Recht einstimmig werden von diesen die Notwendigkeit einer besseren Strafverfolgung sowie eine stärkere Ausschöpfung des Bußgeldrahmens in der Praxis hervorgehoben. Zudem könnte die Durchführung von Informationskampagnen in den einschlägigen Herkunftsländern von ausländischen Arbeitnehmern/innen eine probate Strategie vor allem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung darstellen. Schließlich verweist die Arbeitnehmerseite auf die Stärkung von Tarifbindung und betrieblicher Mitbestimmung als wirksame Kontrollmechanismen.

Wie jede Studie ist auch der vorliegende Beitrag mit einigen Limitationen behaftet, weshalb die zuvor berichteten Resultate mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden sollten. Die Einschränkungen sind dabei weniger mit der Datenauswertung als vielmehr mit der Datenerhebung verbunden. Einerseits wurden die Daten jeweils nur zu einem einzigen Zeitpunkt erhoben. Die Untersuchung hatte dementsprechend einen retrospektiven Querschnitts-, aber keinen Längsschnittcharakter, der angesichts der hohen Komplexität und der inhärenten Zeitkomponente der leitenden Forschungsfragen angemessener gewesen wäre. Andererseits mangelt es der Untersuchung der Perspektive der wohl wichtigsten Akteure, nämlich der schwer zugänglichen Unternehmen und Beschäftigten, die in einer unmittelbaren Art und Weise an Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung beteiligt sind, als es bei den akquirierten Gesprächspartnern/innen der Fall gewesen ist. Ihre Berücksichtigung hätte sicherlich zu einem erhöhten Informationsreichtum des qualitativen Materials und zu einem noch differenzierteren Verständnis der betrachteten Zusammenhänge beigetragen. Eine weitere Einschränkung betrifft die Tatsache, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in eine Phase des ökonomischen Aufschwungs samt wachsender

Arbeitskräfteengpässe gefallen ist. In einer Phase wirtschaftlicher Stagnation mögen sich die untersuchten Zusammenhänge etwas anders darstellen, wie ganz allgemein auch für die Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns. Eine präzise Quantifizierung ist auf der Basis des gewählten Ansatzes des Forschungsvorhabens zwar nicht möglich, allerdings wurde mit der vergleichenden Fallstudienstrategie und der Verknüpfung von übergreifenden und branchenspezifischen Informationen ein Design gewählt, das Ergebnisse zu Tage gefördert hat, die über eine rein anekdotische Evidenz hinausreichen.

## Literaturverzeichnis

- Amlinger, M./Bispinck, R./Schulten, T. (2016): Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung. WSI-Report Nr. 28, 1/2016. Online abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_28\\_2016.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_28_2016.pdf).
- Arni, P./Eichhorst, W./Pestel, N./Spermann, A./Zimmermann, K. F. (2014): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung. In: Journal of Contextual Economics – Schmollers Jahrbuch, Bd. 134 (2014), Heft 2, S. 149-182.
- Bachmann, R./Dürig, W./Frings, H. et al. (2017): Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, RWI Materialien 114. Online abrufbar unter: [http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-materialien/rwi-materialien\\_114.pdf](http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-materialien/rwi-materialien_114.pdf).
- BBE Handelsberatung (2018): Studie zum betriebswirtschaftlichen Ist-Zustand des Hotel- und Gaststättengewerbes nach Betriebsarten und Betriebsgrößen mit Bewertung des zukünftigen Entwicklungs- und Investitionspotenzials im Freistaat Sachsen 2017. Grundlagenuntersuchung. Online abrufbar unter: [https://www.tourismus.sachsen.de/download/tourismus/Betriebsvergleich\\_Gastgewerbe\\_Sachsen\\_2018\\_Juli.pdf](https://www.tourismus.sachsen.de/download/tourismus/Betriebsvergleich_Gastgewerbe_Sachsen_2018_Juli.pdf).
- Bellmann, L./Bossler M./Gerner, H.-D./Hübler, O. (2015): IAB-Betriebspanel – Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben. IAB Kurzbericht 6/2015. Online abrufbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb0615.pdf>.
- Bonin, H./Isphording, I./Krause, A. et al. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. IZA Institute of Labor Economics. Online abrufbar unter: [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_83.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_83.pdf).
- Boockmann, B. (2010): The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation: A Meta-Analysis. IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. IZA DP No. 4983. Online abrufbar unter: <http://ftp.iza.org/dp4983.pdf>.
- Boockmann, B./Schneider, F. (2018): Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2018. Johannes Kepler Universität Linz und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW). Online abrufbar unter: [http://www.iaw.edu/tl\\_files/dokumente/IAW\\_JKU\\_Schattenwirtschaft\\_Studie\\_2018\\_Methodik\\_und\\_Berechnungen.pdf](http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/IAW_JKU_Schattenwirtschaft_Studie_2018_Methodik_und_Berechnungen.pdf).
- Boockmann, B./Döhrn, R./Groneck, M./Verbeek, H. (2010): Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI). Online abrufbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-fb399.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-fb399.pdf?__blob=publicationFile).
- Boockmann, B./Harsch, K./Kirchmann, A. (2011a): Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Elektrohandwerk. Abschlussbericht. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Online abrufbar unter: [http://www.iaw.edu/tl\\_files/dokumente/iaw\\_abschlussbericht\\_evaluation\\_mindestlohnregelungen\\_elektrohandwerk\\_31082011.pdf](http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/iaw_abschlussbericht_evaluation_mindestlohnregelungen_elektrohandwerk_31082011.pdf).

- Boockmann, B./Harsch, K./Kirchmann, A. (2011b): Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Maler- und Lackiererhandwerk. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Online abrufbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-maler-und-lackierhandwerk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-maler-und-lackierhandwerk.pdf?__blob=publicationFile).
- Boockmann, B./Harsch, K./Kirchmann, A. (2011c): Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Pflege. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Online abrufbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-pflegebranche.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-pflegebranche.pdf?__blob=publicationFile).
- Bosch, G./Weinkopf, C. (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/09465-20130117.pdf>.
- Bosch, G./Hüttenhoff, F./Weinkopf, C./Kocher, E./Fechner, H. (2018): Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen – Einhaltung von Mindestlohnansprüchen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, der Fleischwirtschaft und des Gastgewerbes. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung. Reihe: Forschungsförderung Working Paper, Nr. 95. Online abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_095\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_095_2018.pdf).
- Bosch, G./Hüttenhoff, F./Weinkopf, C. (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Bossler, M./Möller, J. (2018): Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Stellungnahme 08/2018, Nürnberg. Online abrufbar unter: <http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn0818.pdf>.
- Bossler, M./Gürtzgen, N./Lochner, B. et al. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. IAB Forschungsbericht, 4/2018. Online abrufbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2018/fb0418.pdf>.
- Böhlke, N./Schulten, T. (2014): Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland. In: Schulten, T./Böhlke, N./Burgess, P./Vincent, C./Wagner, I. (Hrsg.): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Studie im Auftrag der G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. Materialien zu „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“, Arbeitspapiere 49, November 2014. Online abrufbar unter: <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann>.
- Brenke, K./Müller, K.-U. (2013): Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW Wochenbericht Nr. 39, 2013. Online abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.428116.de/13-39-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.428116.de/13-39-1.pdf).
- Breusch, T. (2005): Estimating the Underground Economy using MIMIC Models. Econometrics 0507003, University Library of Munich, Germany, revised 15 Dec 2005. Online abrufbar unter: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/em/papers/0507/0507003.pdf>.
- Breusch, T. (2016): Estimating the Underground Economy using MIMIC Models. In: Journal of Tax Administration, 2 (1) 2016. Online abrufbar unter: <http://jota.website/index.php/JoTA/article/view/70/67>.

- Bruttel, O./Baumann, A./Himmelreicher, R. (2017): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung. WSI-Mitteilungen 7/2017. S. 473-481.
- Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) (2020): Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) – Deutschland, West/Ost und Länder (Quartalszahlen) – Juni 2019. Online abrufbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_31966/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=746698&year\\_month=201906&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31966/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=746698&year_month=201906&year_month.GROUP=1&search=Suchen).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2019): „Ausbeutung einen Riegel verschieben“ – Kabinett beschließt mit Paketboten-Schutz-Gesetz die Einführung der Nachunternehmerhaftung für Paketbranche. Pressemitteilung vom 18. September 2019. Online abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/paketboten-schutz-gesetz.html>.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2017): Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in den Jahren 2013 bis 2016. Online abrufbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/06/2017-06-07-pm-schwarzarbeit-anlage.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/06/2017-06-07-pm-schwarzarbeit-anlage.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2).
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2019): Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Analysen und Berichte, Monatsbericht des BMF, Juni 2019. Online abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-gesetz-gegen-illegale-beschaeftigung\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-gesetz-gegen-illegale-beschaeftigung_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3).
- Bundesregierung (2019): Nachunternehmerhaftung – Paketboten werden besser abgesichert. Freitag, 8. November 2019. Online abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nachunternehmerhaftung-1666020>.
- Bundestagsdrucksache 19/8260: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Arbeitsbedingungen im Hotel- und Gastgewerbe. Drucksache vom 7. März 2019, Berlin. Online abrufbar unter: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/082/1908260.pdf>.
- Bundestagsdrucksache 19/8315: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Sylvia Gabelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Mindestlohnkontrolle in Bundesländern. Drucksache vom 18. April 2019, Berlin. Online abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/095/1909573.pdf>.
- Bundesverband Paket und Expresslogistik (BIEK)/KE-Consult (2019): KEP-Studie 2019 – Analyse des Marktes in Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK). Online abrufbar unter: [https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK\\_KEP-Studie\\_2019.pdf](https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2019.pdf).
- Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (2020): Die Branche: Zahlen, Daten, Faktoren. Online abrufbar unter: <https://www.bdsw.de/die-branche/zahlen-daten-fakten>.
- Büttner, M. (2015): Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Praxisbericht Mindestlohn. In: PStR – Praxis Steuerstrafrecht. Ausgabe 2/2015, S. 47-50. Online abrufbar unter:

- <https://www.iww.de/pstr/schwerpunktthema/finanzkontrolle-schwarzarbeit-praxisbericht-mindestlohn-f82349>.
- DEHOGA-Bundesverband (2016): DEHOGA-Umfrage zu einem Jahr Mindestlohn: Höhere Kosten und Bürokratiefrust in Gastronomie und Hotellerie. Pressemitteilung 16/02 vom 25. Januar 2016, Berlin. Online abrufbar unter: <https://www.dehoga-mv.de/pressearbeit/presseinformationen/detail/dehoga-umfrage-zu-einem-jahr-mindestlohn-deutlich-gestiegene-kosten-und-grosser-buerokratiefrost-im-gastgewerbe-in-mv.html>.
- DEHOGA-Bundesverband (2019): DEHOGA-Zahlenspiegel III/2019 und IV/2019. Online abrufbar unter: <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/zahlenspiegel-und-branchenberichte/>.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2018): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland: Juli 2017–Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Online abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/entwicklung-der-menschenrechtssituation-in-deutschland-juli-2017-juni-2018/>
- Dütsch, M./Himmelreicher, R./Ohlert C. (2017): Zur Berechnung Von Bruttostundenlöhnen – Verdienst(Struktur)Erhebung und Sozio-Oekonomisches Panel Im Vergleich (The Calculation of Hourly Wages – The (Structure of) Earnings Survey and the German Socio-Economic Panel in Comparison). Rochester, NY: Social Science Research Network. Online abrufbar unter: <https://papers.ssrn.com/abstract=3110780>.
- Efken, J./Deblitz, C./Kreins, P. (2015): Stellungnahme zur aktuellen Situation der Fleischerzeugung und Fleischwirtschaft in Deutschland. Thünen-Institut für Marktanalyse, Thünen Working Paper 42. Online abrufbar unter: [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn055519.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn055519.pdf).
- Enste, D. H. (2017): Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft – Argumente und Fakten zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in Deutschland und Europa. Institut der Deutschen Wirtschaft (IW Köln), IW Report 9/2017. Online abrufbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/324737/IW\\_Report\\_9\\_2017\\_Schwarzarbeit.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/324737/IW_Report_9_2017_Schwarzarbeit.pdf).
- Enste, D. H./Heldmann, C. (2017): Arbeitsplatz Privathaushalt – Minijobs und Schwarzarbeit von Haushaltshilfen. Institut der Deutschen Wirtschaft (IW Köln), Kurzexpertise für die Minijob-Zentrale – 45115 Essen. Online abrufbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361031/Gutachten\\_IW-Akademie\\_Arbeitsplatz\\_Privathaushalt\\_2017.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361031/Gutachten_IW-Akademie_Arbeitsplatz_Privathaushalt_2017.pdf).
- Enste, D. H. (2019): Verluste der Unternehmen durch Schwarzarbeit. In: Wirtschaftsdienst, 99 (2) 2019, S. 152-154. Online abrufbar unter: <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/2/verluste-der-unternehmen-durch-schwarzarbeit/>.
- EU-Kommission (2018): Themenblatt Europäisches Semester – Schwarzarbeit. Online abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_undeclared-work\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_undeclared-work_de.pdf).
- Fedorets, A./Grabka, M./Schröder, C. (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW Wochenbericht, 28/2019. Online abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.635350.de/19-28-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.635350.de/19-28-1.pdf).

- Fedorets, A./Grabka, M./Schröder, C./Seebauer, J. (2020): Lohnungleichheit in Deutschland sinkt. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), DIW Wochenbericht, 7/2020. Online abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.725379.de/20-7-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.725379.de/20-7-1.pdf).
- Feld, L. P./Larsen, C. (2012): Das Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Fischer, G./Gundert, S./Kawalec, S. et al. (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Online abrufbar unter: [http://doku.iab.de/grauemap/2015/Forschungsprojekt\\_Atypik\\_V2\\_35.pdf](http://doku.iab.de/grauemap/2015/Forschungsprojekt_Atypik_V2_35.pdf).
- Glemser, A./Kunert, A./Huber, S. (2017): Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland – Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). SOEP – The German Socio-Economic Panel study at DIW Berlin. Online abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.572340.de/diw\\_ssp0474.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.572340.de/diw_ssp0474.pdf).
- Gottschall, K./Schwarzkopf, M. (2010): Irreguläre Arbeit in Privathaushalten – Rechtliche und institutionelle Anreize zu irregulärer Arbeit in Privathaushalten in Deutschland. Bestandsaufnahme und Lösungsansätze. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 217. Online abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_arbp\\_217.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_217.pdf).
- Hans-Böckler-Stiftung (2019): Mindestlöhne in Deutschland nach Mindestlohngesetz (MiLoG), Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG), Tarifvertragsgesetz (TVG). Daten des WSI-Tarifarchiv zum Stand: 03. Juli 2019. Online abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/ta\\_mindestloehne.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestloehne.pdf).
- Herok, S./Himmelreicher, R./Spahn, D. (2019): Unsichere Arbeit: Sorgen und Ängste von Beschäftigten im Gastgewerbe nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. In: Lübke, C./Delhey, J. (Hrsg.): Diagnose Angstgesellschaft? Was wir wirklich über die Gefühlslage der Menschen wissen. Bielefeld: transcript Verlag. S. 137-164.
- Hertwig, M./Kirsch, J./Wirth, C. (2016): Onsite-Werkverträge und Industrielle Beziehungen: Praktiken der Betriebsräte zwischen Ablehnung und Akzeptanz. In: Industrielle Beziehungen, 23 (2) 2016, S. 113-141.
- Hien, W. (2018): Kellnern – das schafft keiner bis 67. Eine Fallstudie zu chronischen Belastungen und Erkrankungen im Gastgewerbe. Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung, Nr. 108, Dezember 2018. Online abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_108\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_108_2018.pdf).
- Hollstein, T. (2016): Illegale Migration und transnationale Lebensbewältigung – Eine qualitativ-empirische Studie. Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Holst, H./Singe, I. (2013): Ungleiche Parallelwelten – Zur Organisation von Arbeit in der Paketzustellung. In: Arbeits- und Industriosociologische Studien, 6 (2) 2013, S. 41-60.
- Ifo Schnelldienst (2008): Mindestlohn: Für und Wider – Sonderausgabe. Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo). Online abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/SD-6-08.pdf>.
- Journal of Labour Market Research (2012): Minimum wages in Germany / Mindestlöhne in Deutschland. 45 (3-4), 2012.

- Kalina, T./Weinkopf, C. (2018): Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen. Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 06/2018. Online abrufbar: <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2018/report2018-06.pdf>.
- Kirchgässner, G. (2017): On Estimating the Size of the Shadow Economy. German Economic Review. 18 (1) 2017, S. 99-111.
- Kirchner, A./Krumpal, I./Trappmann, M. (2013): Messung und Erklärung von Schwarzarbeit in Deutschland – Eine empirische Befragungsstudie unter besonderer Berücksichtigung des Problems der sozialen Erwünschtheit. In: Zeitschrift für Soziologie, 42 (4) 2013, S. 291-314.
- Koch, A./Kirchmann, A./Reiner, M./Scheu, T./Boockmann, B./Bonin, H. (2018): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns: Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) et al. Online abrufbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Verhalten-Betriebe-Beschaeftigte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Verhalten-Betriebe-Beschaeftigte.pdf?__blob=publicationFile&v=3).
- Maack, K./Haves, J./Homann, B./Schmid, K. (2013): Die Zukunft des Gastgewerbes – Beschäftigungsperspektiven im deutschen Gastgewerbe. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Online abrufbar unter: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_edition\\_hbs\\_188](http://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_188).
- Medina, L./Schneider, F. (2018): Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? International Monetary Fund (IMF), IMF Working Paper 18/17. Online abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>.
- Mense-Petermann, U. (2018): Eastern European Service Contract Workers in the German Meat Industry—A Case study in Market Making of a Transnational Labour Market. In: ZIF-Mitteilungen 2/2018, S. 23–31. Online abrufbar unter: [https://www.unibi.de/\(de\)/ZiF/Publikationen/Mitteilungen/Aufsaeetze/2018-2-Mense-Petermann.pdf](https://www.unibi.de/(de)/ZiF/Publikationen/Mitteilungen/Aufsaeetze/2018-2-Mense-Petermann.pdf).
- Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin. Online abrufbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin. Online abrufbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6).
- Molitor, C. (2015): Geschäftsmodell Ausbeutung – Wenn europäische Arbeitnehmer\_innen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden. Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Online abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/id/11307.pdf>.
- Möller, J./Bender, S./König, M. et al. (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Online abrufbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-bauhauptgewerbe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-bauhauptgewerbe.pdf?__blob=publicationFile).



- Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) (2019): Gewerkschaft NGG legt neue Zahlen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor – Zoll deckt in jedem zehnten Hotel oder Restaurant einen Verstoß gegen den Mindestlohn auf. Pressemitteilung, Berlin, 6. Mai 2019. Online abrufbar unter: [https://www.ngg.net/fileadmin/Fotos\\_und\\_Bilder/Presse/2019/2019\\_05\\_06\\_Bilanz\\_FKS\\_Bund.pdf](https://www.ngg.net/fileadmin/Fotos_und_Bilder/Presse/2019/2019_05_06_Bilanz_FKS_Bund.pdf).
- Neumark, D./Wascher, W. (2008): Minimum Wages. Cambridge, MA: MIT Press.
- Neumark, D. (2017): Promising ideas for future research on the employment effects of minimum wages. VOX CEPR Policy Portal, 09 October 2017. Online abrufbar unter: <https://voxeu.org/article/employment-effects-minimum-wages-directions-research>.
- Pusch, T./Seifert, H. (2017): Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern. Wirtschaftsdienst, 97 (3) 2017, S. 187-191.
- Pusch, T. (2018a): Lohnausfälle und entgangene Sozialbeiträge durch Mindestlohnumgehungen. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung. Policy Brief WSI, Nr. 23, 03/2018.
- Pusch, T. (2018b): Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung. Policy Brief WSI, Nr. 19, 03/2018.
- Ridder, H.-G. (2016): Case Study Research – Approaches, Methods, Contribution to Theory. München/Mering: Verlag Dr. Rainer Hampp.
- Schettler, C. A. (2018): Mindestlohn und Flüchtlingsintegration aus betrieblicher Perspektive. Dissertation an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Online abrufbar unter: <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/docId/10224>.
- Schnadt, A. (2016): Die Bekämpfung der Schwarzarbeit in der strafrechtlichen Praxis – Eine Untersuchung mit Schwerpunkt auf § 266a StGB. Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster. Online abrufbar unter: <https://d-nb.info/1156677831/34>.
- Schneider, F. (2008): Mindestlöhne erzeugen Schwarzarbeit. In: ifo Schnelldienst, 6/2008, S. 31-33. Online abrufbar unter: [https://www.ifo.de/DocDL/ifosd\\_2008\\_6\\_11.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/ifosd_2008_6_11.pdf).
- Schneider, F. (2015): Schattenwirtschaft und Schattenarbeitsmarkt: Die Entwicklungen der vergangenen 20 Jahre. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16 (1) 2015, S. 3-25.
- Schneider, F. (2016): Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly developed Countries: Selected New Results. CESifo DICE Report 4/2016 (December). Online abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2016-4-schneider-december.pdf>.
- Schneider, F. (2017): Die Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland von 2012 bis 2016: Allgemein und im Bau- und Handwerksbereich. Studie im Auftrag der Bundesvereinigung Bauwirtschaft. Online abrufbar unter: [https://www.zdb.de/zdb-cms.nsf/res/Gutachten%20Schattenwirtschaft%20-BVB-ProfSchneider.pdf/\\$file/Gutachten%20Schattenwirtschaft%20-BVB-ProfSchneider.pdf](https://www.zdb.de/zdb-cms.nsf/res/Gutachten%20Schattenwirtschaft%20-BVB-ProfSchneider.pdf/$file/Gutachten%20Schattenwirtschaft%20-BVB-ProfSchneider.pdf).
- Schneider, F./Boockmann, B. (2015): Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2015. Johannes Kepler Universität Linz/ Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW). Online abrufbar unter: [http://www.iaw.edu/tl\\_files/dokumente/JKU\\_IAW\\_Schattenwirtschaft\\_Studie\\_2015.pdf](http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/JKU_IAW_Schattenwirtschaft_Studie_2015.pdf).

- Schneider, F./Boockmann, B. (2018): Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2018. Johannes Kepler Universität Linz/ Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW). Online abrufbar unter:  
[http://www.iaw.edu/tl\\_files/dokumente/IAW\\_JKU\\_Schattenwirtschaft\\_Studie\\_2018\\_Methodik\\_und\\_Berechnungen.pdf](http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/IAW_JKU_Schattenwirtschaft_Studie_2018_Methodik_und_Berechnungen.pdf).
- Schulten, T. (2014): Mindestlohnregime in Europa... und was Deutschland von ihnen lernen kann. Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Online abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>.
- Schulten, T. (2014): Einführung: Grundlegende Probleme bei der Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. In: Schulten, T./Böhlke, N./Burgess, P./Vincent, C./Wagner, I. (Hrsg.): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Studie im Auftrag der G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. Materialien zu „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“, Arbeitspapiere 49, November 2014. Online abrufbar unter:  
<https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann>.
- Schulten, T./Lübker M. (2019): WSI-Mindestlohnbericht 2019 – Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung. WSI-Report Nr. 46, 2/2019. Online abrufbar unter:  
[https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_46\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46_2019.pdf).
- Schuster, T. (2013): Mindestlohn – Beschäftigungsrisiken höher als behauptet. Institut der Deutschen Wirtschaft (IW Köln). IW Policy Paper 19/2013. Online abrufbar unter:  
[https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/130898/Mindestlohn\\_Beschaeftigung\\_24072013.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/130898/Mindestlohn_Beschaeftigung_24072013.pdf).
- Statistisches Bundesamt (2016): Relative Höhe des Mindestlohns nach Arbeitsmarktreionen  
 Monatlicher Mindestlohn (1473 Euro bei Vollzeitbeschäftigung) in % des Durchschnittsverdienstes von Vollzeitbeschäftigten, 2014 (Kartendarstellung). Online abrufbar unter: [https://service.destatis.de/shapes/karte\\_mindestloehne.html](https://service.destatis.de/shapes/karte_mindestloehne.html).
- Statistisches Bundesamt (2017a): Verdiensterhebung 2015 – Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Online abrufbar unter:  
[https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-5611112159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-5611112159004.pdf?__blob=publicationFile).
- Statistisches Bundesamt (2017b): Verdiensterhebung 2016 – Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Online abrufbar unter:  
[https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2016.pdf?__blob=publicationFile).
- Statistisches Bundesamt (2018): Verdiensterhebung 2017 – Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Online abrufbar unter:  
[https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2017.pdf?__blob=publicationFile).

- Statistisches Bundesamt (2020): Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken. Pressemitteilung Nr. 060 vom 27. Februar 2020. Online abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20\\_060\\_623.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_060_623.html).
- Statistisches Landesamt Sachsen (2019): Gastgewerbe im Freistaat Sachsen – November 2019. Online abrufbar unter: <https://www.statistik.sachsen.de/html/498.htm>.
- Stechert, M. (2018): Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik (WISTA), 3/2018. S. 40-53. Online abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/03/analyse-effektel-mindestlohn-032018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/03/analyse-effektel-mindestlohn-032018.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Stracke, S. (2018): Branchenmonitor Schlachten und Fleischverarbeitung. Studie erstellt von wmp consult für die Hans-Böckler-Stiftung. Online abrufbar unter: [https://www.mitbestimmung.de/assets/downloads/wmp\\_B Branchenmonitor\\_Schlachten\\_und\\_Fleischverarbeitung\\_Update\\_021118.pdf](https://www.mitbestimmung.de/assets/downloads/wmp_B Branchenmonitor_Schlachten_und_Fleischverarbeitung_Update_021118.pdf).
- Tangermann, J./Grote, J. (2017): Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 74. Online abrufbar unter: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp74-emn-illegale-beschaeftigung-drittstaatsangehoerige-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=17](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp74-emn-illegale-beschaeftigung-drittstaatsangehoerige-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=17).
- Viëtor, L. (2015): Das „Risiko Subunternehmer“ in der Sicherheitsdienstleistung. In: WIK – Zeitschrift für die Sicherheit der Wirtschaft, Nr. 5, Oktober 2015. Online abrufbar unter: [https://roteiv.de/fileadmin/media/pdfs/05\\_intern/08\\_16\\_wik\\_05-2015\\_Sub-Vietor.pdf](https://roteiv.de/fileadmin/media/pdfs/05_intern/08_16_wik_05-2015_Sub-Vietor.pdf).
- von der Heiden, M./Himmelreicher, R. (2018): Mindestlohn und Lohngerechtigkeit. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 1013/2018. Online abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.612257.de/diw\\_sp1013.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.612257.de/diw_sp1013.pdf).
- Weinkopf, C. (2018): Verringerung des Gender Pay Gaps durch Mindestlöhne und Tarifpolitik? Vortrag auf der Tagung der Arbeitnehmerkammer Bremen zum Thema „Tarifpolitik gegen soziale Ungleichheit – Potenziale, Herausforderungen und Grenzen“ am 18./19. Januar 2018 in Bremen. Online abrufbar unter: [https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Veranstaltungen/Veranstaltungendokumentation/Downloads/Tarifpolitik\\_Weinkopf\\_18012018.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen/Veranstaltungendokumentation/Downloads/Tarifpolitik_Weinkopf_18012018.pdf).
- Weiß, C. (2008): Auf der Suche nach Schwarzarbeit – Explorative Verfahren zur Erfassung devianten Verhaltens am Arbeitsmarkt. Baden-Baden: Nomos.
- Wippermann, C. (2012): Frauen im Minijob – Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Online abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/93862/4ba520100f0bde228598d1271c32cfd4/frauen-im-minijob-data.pdf>.
- Wirtschaftsdienst (2014): Zeitgespräch: Das Mindestlohngesetz – Hoffnungen und Befürchtungen (fünf Beiträge). Wirtschaftsdienst, Heft 6, 2014. Online abrufbar unter: <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/6/das-mindestlohngesetz-hoffnungen-und-befuerchtungen/>.
- Yin, R. K. (2014): Case Study Research – Design and Methods. Fifth Edition. Thousand Oaks London, New Dehli: Sage Publications.

Zilius, J./Bruttel, O. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren. In: Wirtschaftsdienst, 96 (10) 2018, S. 711-717. Online abrufbar unter: <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/10/auswirkungen-des-gesetzlichen-mindestlohns-bilanz-nach-fast-vier-jahren/>.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.